

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.

---

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO

---



**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**

---

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

## **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



## *Indice*

<b>Guerrero</b>	11
<b>Hidalgo</b>	83
<b>Jalisco</b>	151
<b>Mexico</b>	241
<b>Michoacán</b>	337
<b>Morelos</b>	387
<b>Nayarit</b>	461
<b>Nuevo León</b>	545
<b>Oaxaca</b>	639
<b>Puebla</b>	705

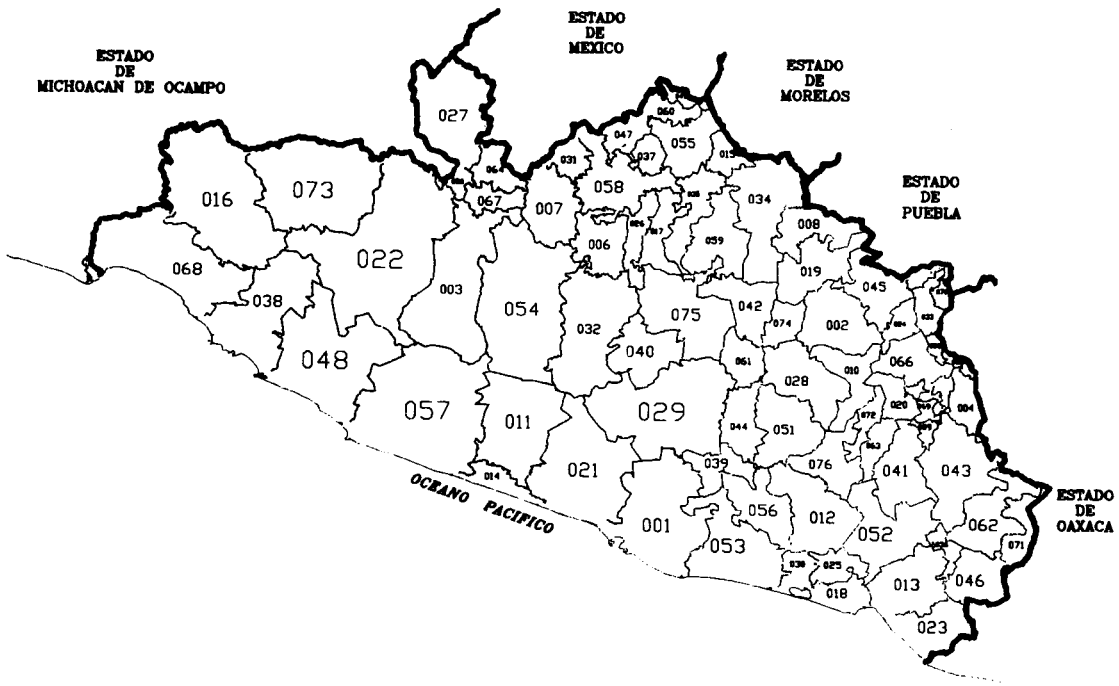




# Guerrero

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>15</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>25</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>37</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>47</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>59</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>69</b>



## *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 Guerrero 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 Angel Aguirre Rivero, fue posible llevar a cabo esta investigación, en la que también tuvo participación decidida el profesor Raúl Salgado Leyva, Contralor General de Gobierno y del profesor Ruffo Alejandro Montiel, servidor público adscrito a la Contraloría por su valioso apoyo para la integración del 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 Guerrero.*

*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 Guerrero





# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA



## **ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION**

**A**ctualmente, en la entidad se identifican varias tareas de gobierno, cuyo tratamiento se orienta a través de la acción conjunta y coordinada de dos o más dependencias o entidades de la administración pública estatal, algunas veces porque la corresponsabilidad resulta obligada, dada la característica o alcance del trámite o servicio, y otras por considerar que esta práctica reditúa mayores niveles de eficiencia en la atención ciudadana.

Como experiencia exitosa, enseguida se menciona un esfuerzo compartido con el gobierno federal y de importante enlace con diversos ayuntamientos.

Con la instrumentación de la Ley de Fomento Económico del Estado de Guerrero, Núm. 311, publicada en el Periódico Oficial el 26 de noviembre de 1996, se da origen al Consejo Estatal de Fomento Económico, como órgano técnico y de asesoría del ejecutivo del estado, el que tiene la tarea permanente de promover el desarrollo económico en Guerrero y aplicar las disposiciones de esa ley, mediante la creación de sistemas globales de gestión.

La ventanilla única de gestión empresarial, implementada en el estado, es un buen ejemplo de la simplificación administrativa y del funcionamiento de los sistemas globales de gestión. Inició su funcionamiento en marzo de 1992, con el objetivo de constituir a las microempresas en sociedades y realizar todos los trámites de registro en las diferentes instituciones gubernamentales. Las dependencias que se coordinan para el funcionamiento de estas ventanillas son la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo y la Delegación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Actualmente, merced al convenio firmado entre la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo con el ayuntamiento de José Azueta, en marzo de 1996 se instaló otra ventanilla, cuyo personal fue capacitado por servidores públicos de la ventanilla de Chilpancingo. Desde su creación han apoyado satisfactoriamente en sus trámites a 475 microempresas, correspondientes al ramo de servicios. Se tiene programado instalar otras instancias de esta naturaleza en las principales ciudades del estado, a corto plazo en Acapulco y Taxco de Alarcón.

## **PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION**

La Ley de Planeación del Estado de Guerrero provee de las normas y principios básicos conforme a los cuales se encauzará la planeación estatal del desarrollo y en función de ésta, las actividades en materia de planeación de la administración pública estatal y municipal.

La ley de referencia define a la planeación estatal del desarrollo, como la “ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad económica

y social del estado de Guerrero, para mejorar los niveles de vida y de bienestar social, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución General de República, la Ley del Estado y esta ley, establecen”.<sup>1</sup>

El instrumento normativo fundamental para el desarrollo del estado, derivado de la Ley de Planeación mencionada, es actualmente el Plan Trienal de Desarrollo 1996-1999, en el que se precisan los objetivos y líneas estratégicas de acción para el estado.

Los objetivos propuestos en el plan y la estrategia general para su consecución se transcriben a continuación:

- Dar plena vigencia al estado de derecho, para que armónicamente y con un alto sentido de responsabilidad social, los guerrerenses puedan sentar las bases para generar un mejor nivel de desarrollo para la sociedad en su conjunto.
- Promover la participación de la población organizada, en la vida política, social, económica y cultural del estado.
- Asegurar a la población mínimos de bienestar mediante una política social integral que combata las desigualdades.
- Promover el aprovechamiento racional de los recursos del estado mediante un desarrollo económico que privilegie el equilibrio sectorial.
- Abatir la desigualdad entre regiones, acelerando el desarrollo de las de menor crecimiento y manteniendo la dinámica de las de mayor capacidad productiva.

Para el logro de los objetivos planteados, se establece como estrategia general ampliar los canales democráticos para una mayor participación de los ciudadanos guerrerenses en las decisiones y tareas que, bajo un marco de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, conduzcan al pueblo de Guerrero a mejores perspectivas de desarrollo.<sup>2</sup>

Con los lineamientos generales del plan, las dependencias estatales, dentro de sus respectivas competencias, podrán proponer y desarrollar programas y acciones específicas que hagan viable la consecución de los objetivos señalados.

La dependencia normativa de las tareas de planeación en la entidad es la Secretaría de Planeación y Presupuesto y el órgano operativo lo constituye el COPLADEG, ente desconcentrado del Ejecutivo estatal.

El proceso de programación y presupuestación tiene dos vertientes: el correspondiente a las dependencias federales y estatales y el relativo a los municipios.

El proceso se inicia con un comunicado del COPLADEG a los distintos subcomités sectoriales: turismo, salud y asistencia social, educación, desarrollo urbano, vivienda y ecología,

<sup>1</sup>Ley de Planeación del Estado de Guerrero.

<sup>2</sup>Plan Trienal de Desarrollo 1996-1999

comunicaciones y transportes, comercio y abasto, e industria; para que las distintas dependencias que los conforman presenten sus proyectos, en un período que comienza en septiembre y tiene como fecha límite el mes de noviembre. Las distintas dependencias entregan sus programas de inversión, los cuales se analizan y depuran en función a prioridades y presupuesto, teniendo como primera base el monto de recursos entregado el año anterior.

En una siguiente etapa, la Secretaría de Planeación y Presupuesto recibe las propuestas para su análisis, a fin de integrar la propuesta definitiva de obras que será entregada a la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); esta dependencia, al recibir las, revisa y corrige, y en el término de un mes comunica qué obras se autorizaron, estando implícito que los recursos están a disposición en una institución bancaria local.

El COPLADEG comunica a las distintas dependencias la aprobación y la necesidad de elaborar el proyecto ejecutivo de cada obra, para ser enviados a SEDESOL; se elabora la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) y se envía al COPLADEG, para firma de las dependencias y envío posterior a la SEDESOL, para su autorización. El COPLADEG la ingresa al banco y entrega un contrarecibo a la dependencia para que haga efectivo el recurso; finalmente la SEDESOL informa a la Contraloría General del Estado para el seguimiento correspondiente.

El techo financiero para cada estado se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre. Para 1997, al estado de Guerrero correspondió por monto el 6o. lugar en el cual la mayor proporción corresponde a recursos destinados a los ayuntamientos.

En relación con los recursos que reciben los ayuntamientos, el primer paso es la formación del Consejo de Desarrollo Municipal, integrado por el presidente municipal y representantes de los diversos sectores y localidades del municipio. En el seno de este Consejo se plantean y jerarquizan necesidades para elaborar un listado de obras, que tiene como base el techo financiero del año anterior sobre lo cual se puede esperar un incremento.

Previamente, en el mes de noviembre, la delegación estatal de la SEDESOL solicita a sus oficinas centrales hasta un 50 por ciento del presupuesto ejercido el año anterior para responder a las necesidades inmediatas de los municipios. El Congreso del estado aprueba y publica los índices de marginalidad y población para cada municipio, los cuales al ser multiplicados por la cantidad total asignada a los mismos, permitirá fijar los respectivos techos financieros.

Después de la publicación de las cifras asignadas, que se prevé se realice en los meses de febrero o marzo, los ayuntamientos tienen 45 días para entregar sus propuestas y expedientes técnicos al COPLADEG, para autorización de obras mayores de 100 mil pesos, ya que las de menor monto se aprueban directamente por el Consejo de Desarrollo Municipal. El COPLADEG elabora la CLC que firma el presidente municipal, la ingresa al banco y entrega un contrarecibo al presidente para la liberación y ejercicio de los recursos, los cuales reciben un seguimiento por parte de la SEDESOL y la Contraloría General del Estado, así como del Congreso local.

La Secretaría de Planeación y Presupuesto, cuenta con más de seis sistemas de cómputo para llevar a cabo sus actividades, la delegación de la SEDESOL cuenta con el Sistema Único de Registro Contable y Estadístico (SURCE). Se debe destacar que en el proceso de planeación existen comisiones integradas a los subcomités sectoriales del COPLADEG.

A nivel federal, la autorización de recursos se sujeta al dictamen de congruencia y autorización que sobre la transferencia de recursos emite la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

En el desempeño de las funciones del gobierno, es de gran importancia la correcta administración de los recursos.

Respecto a los recursos humanos, el personal es contratado por cada dependencia, de acuerdo a sus necesidades, plazas disponibles y criterios del Programa de Austeridad y Racionalización del Gasto Público. Se imparten cursos de capacitación en ortografía, taquigrafía y computación destinados a secretarías y personal administrativo; además de proporcionar facilidades a los trabajadores que deseen continuar sus estudios, a través de los sistemas de educación formal. Así mismo se ofrecen diplomados a los funcionarios de mandos medios y superiores, los cuales son proporcionados en coordinación con instituciones de alto nivel académico. En la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo, existe una bolsa laboral que fue creada en 1987, lográndose en 1995 colocar a mil 333 de los 4 mil 762 solicitantes, cifra que representa el 28 por ciento.

Por otro lado, la Secretaría de Finanzas y Administración es la dependencia encargada de adquirir los recursos materiales que para su funcionamiento requiere la administración estatal. Las distintas entidades públicas hacen llegar sus necesidades de materiales cada mes, en formatos que se turnan a la Subsecretaría de Administración y de ésta a la Dirección General de Adquisiciones, quien elabora las cotizaciones y realiza las compras correspondientes. Para obtener los materiales en las mejores condiciones del mercado, se cuenta con un Comité de Adquisiciones que tiene un Consejo Técnico integrado por la Secretaría de Finanzas y Administración, la Contraloría General y la Secretaría de Planeación y Presupuesto, que opera de acuerdo con la Ley de Administración de Recursos Materiales. Después de determinado monto, el requerimiento debe concursarse para su adquisición; por debajo del monto establecido, se realizan adjudicaciones directas, sólo obteniendo de tres a cuatro cotizaciones. Los materiales adquiridos se concentran en el Departamento de Adquisiciones, Suministro y Proveeduría, área que programa su entrega a las distintas dependencias.

En la actualidad, los procesos de administración de recursos reciben un apoyo importante de la informática, así no sólo se está en la posibilidad de cumplir con las necesidades de las dependencias de manera expedita, sino optimizando los recursos que impactan directa o indirectamente el nivel de vida de los guerrerenses. La Secretaría de Finanzas y Administración,

a través de la Dirección General de Informática, es la dependencia que marca los estándares y políticas a seguir en el desarrollo de los sistemas informáticos, apoya a las dependencias del gobierno del estado en el desempeño y aplicación de sistemas de información, en donde se utilizan equipo de cómputo y software; que en conjunto integran modelos para el análisis, la planeación, el control y la toma de decisiones.

Los sistemas automatizados que se utilizan están orientados al control presupuestal y contable de los recursos económicos del estado. Los principales sistemas informáticos utilizados por las dependencias gubernamentales son:

- Sistema Integral de Administración Financiera, que permite la captura y procesamiento de la información correspondiente a ingresos, egresos, pasivos, presupuestos, contabilidad y cuenta pública.
- Sistema de Administración Tributario, que se utiliza en las administraciones fiscales de la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Sistema de Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra, que permite el procesamiento de la información correspondiente a la regularización de la tenencia de la tierra y es utilizado por el Registro Público de la Propiedad.
- Sistema Integral de Tesorería, que permite el procesamiento de la información correspondiente a la emisión de cheques, conciliaciones bancarias y disponibilidad financiera, utilizado por la Dirección General de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración.
- Sistema para conformar el padrón de corporaciones policiacas y seguridad pública, que recaba información policiaca, como son huellas dactilares, antecedentes penales que se envían a Seguridad Pública Nacional. Este sistema sirve de apoyo a la Coordinación de Seguridad Pública.
- Sistema de Inversión Estatal Directa y Programa “Superación de la Pobreza”, que sirve de apoyo a la Secretaría de Planeación y Presupuesto y en él se captura información acerca de los recursos financieros otorgados a los municipios.
- Sistema de Conciliaciones Bancarias, que utiliza la Secretaría de Educación-Guerrero para el control y captura de la información de cheques cobrados por maestros.
- Sistemas de Disponibilidad Financiera, que es utilizado por la Secretaría de Educación-Guerrero.
- Sistema de Nómina utilizado por las Secretarías de Finanzas y Administración y la Secretaría de Educación-Guerrero, para el control del personal que labora en el Gobierno del Estado.

Se tienen diversos sistemas de apoyo a los principales ayuntamientos, con los cuales se captura información acerca de la recaudación de impuestos, cobro del impuesto predial, catastro, registro civil y registro público de la propiedad.

Referente a los recursos financieros, la Secretaría de Finanzas y Administración concentra los recursos correspondientes al estado y los distribuye a las dependencias estatales y ayuntamientos, conforme al presupuesto anual de egresos.

En 1995, los ingresos propios sumaron 239.4 millones de pesos, las participaciones federales 1,094.5 millones ingresos extraordinarios y financiamiento 2,257.4 y 601.6 millones fueron

aportaciones del sector paraestatal. En este sentido, se debe destacar que los ingresos totales en 1995 fueron de 4,192.9 millones de pesos, 18.6% más que en 1994, en tanto que los ingresos propios aumentaron en un 32.5%.

El total de egresos fue de 4,132.6 millones de pesos, distribuidos en la siguiente forma:

Sector central y paraestatal 2,819.5; Fomento económico: 453.4; Municipios 271.5; Administración de justicia 125.3; Desarrollo urbano 255.6; Funciones legislativas, administración central y control 207.3 millones.

La inversión pública estatal en 1995 fue de 2,101.1 millones de pesos, de la cual 410.3 millones fueron de inversión estatal directa, 259.6 millones de recursos a entidades paraestatales, 559.6 millones del programa normal federal y 871.6 millones del Convenio de Desarrollo Social. Estos últimos recursos permitieron realizar 6,358 obras y 3,345 acciones, además de la habilitación de 171,104 hectáreas que beneficiaron a 82,236 productores, a través de los Programas de Fondos de Apoyo a la Producción y Distribución de Fertilizante.

En 1996, los recursos transferidos al estado fueron de 987.5 millones de pesos, con los que se programaron para su ejecución 8,732 obras y acciones. Los recursos que integran este monto provinieron de: aportación federal 75.7%, del estado 11.4, de beneficiarios 12.8 y vía crédito 0.05%. Estos recursos se asignaron en un 55% para el Fondo de Desarrollo Social Municipal, 11% al Fondo de Prioridades Estatales y 34% para el Fondo de la Promoción del Empleo y la Educación.

Para el año de 1996, la LIV Legislatura del H. Congreso del estado de Guerrero aprobó la *Ley de Egresos* en la que se consideran las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos para las unidades del sector central, paraestatal y demás asignaciones, importando la cantidad de 2,2.7 millones de pesos, y se distribuyen de la forma siguiente: Sector central 1,612.9 millones de pesos, que representa el 80.5% y el sector paraestatal 389,848.6 pesos, el 19.5%.

En 1996, la federación ministró al gobierno del estado un presupuesto de 1,907.6 millones de pesos, destinado al impulso y desarrollo de la educación básica y normal, media y superior. Los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, donde aporta la Federación y el Estado, se distribuyen entre los municipios, conforme a la fórmula que se publica en el Periódico Oficial.

## **CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

La función de control es objeto de un marcado interés para la sociedad. En su discusión nacional se busca difundir sus alcances y futuro inmediato. Por su naturaleza y por la gran cantidad de recursos financieros que se manejan, la sociedad y el mismo gobierno plantean el control como un medio de evitar la venalidad y la corrupción.



Las acciones de control se dan al interior de nuestra entidad, a través de la participación directa de la Contraloría General por las atribuciones que el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero le otorgan, y por las facultades que le concede la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación (SECODAM), conforme a los términos del Acuerdo de Coordinación suscrito entre los ejecutivos federal y del estado, denominado «Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental».

Una de las tareas fundamentales de la Contraloría General es la práctica de auditorías administrativas y físico-financieras a los 76 ayuntamientos que conforman la entidad, con respecto a las diferentes obras y acciones que se realizan mediante el uso de los recursos transferidos de la federación al estado y de éste a los municipios, vía Convenio de Desarrollo Social y, en particular, los relativos al Ramo XXVI.

Como resultado de la verificación físico-financiera al ejercicio 1995, el Organo Estatal de Control evaluó 4 mil 504 obras de 7 mil 43 autorizadas, con un importe total de 556.8 millones de pesos, de los que se revisaron 498.6 correspondiendo al 90 por ciento de la inversión. Para 1996, el gobierno federal y estatal programaron para su ejecución la cantidad de 8,418 obras, haciéndose una revisión a la totalidad.

A nivel municipal se tienen dos instrumentos para programar y vigilar la obra municipal: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, a través del cual el Gobierno de la República destina recursos a los estados y municipios, cuya administración lleva a cabo el Ayuntamiento y la sociedad; y el Consejo de Desarrollo Municipal que cuenta con un vocal de Control y Vigilancia.

Cuando una comunidad realiza una o más obras, se lleva a cabo el convenio de concertación entre el comité comunitario, que se forma por cada obra, y el presidente municipal. En estos convenios se establece la obra que se va a realizar, el monto de los recursos aprobados, la estructura financiera y quien y bajo qué condiciones la realizará. Lo anterior es producto del Programa de Contraloría Social, puesto en marcha por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría del Estado, en coordinación con los Ayuntamientos y la Delegación Estatal de la SEDESOL.

Para reforzar la función de control, se editó un cuaderno de apoyo al Vocal de Control y Vigilancia y al Comité Comunitario, encaminado a procurar una mejor organización de sus actividades. En el documento se encuentran formatos sencillos de: actas de asamblea, programa de trabajo, control de entradas y salidas, facturas, recibos de aportación, cotizaciones y de quejas y denuncias. En este último caso se envían las quejas y denuncias al ayuntamiento, a la Contraloría General del Estado o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de la federación.

En virtud al artículo 141 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, la Contaduría Mayor de Glosa es el órgano técnico dependiente del Congreso del estado, entre

cuyas funciones está la de auxiliar a dicho cuerpo en la inspección, control y evaluación de los ayuntamientos en materia de presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores y, en general, sobre el ejercicio del gasto público.

## IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las demandas sociales son captadas a través de las siguientes vías:

- En las giras del gobernador.
- Buzones de quejas y denuncias, que se colocan en lugares visibles de oficinas y edificios públicos.
- Directamente en la secretaría particular del gobernador.
- A través del Buzón del C. Gobernador, que a partir de septiembre de 1996 comenzó a publicarse en los diarios locales de Chilpancingo y Acapulco.

## INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>GUERRERO</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>601 974</b>	<b>826 144</b>	<b>1 900 855</b>	<b>2 490 042</b>	<b>2 881 997</b>
IMPUESTOS	22 836	44 511	67 120	71 214	74 257
PARTICIPACIONES FEDERALES	344 850	485 715	605 252	751 806	991 273
DERECHOS	11 965	25 527	32 174	30 101	29 131
PRODUCTOS	21 211	47 455	73 246	51 695	24 011
APROVECHAMIENTOS	47 313	37 578	514 940	120 856	1 669 767
DEUDA PÚBLICA	59 683	146 165	545 502	1 391 621	12 733
POR CUENTA DE TERCEROS	94 134	39 189	62 618	72 746	80 822
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
<b>EGRESOS</b>	<b>601 974</b>	<b>826 144</b>	<b>1 900 855</b>	<b>2 490 042</b>	<b>2 881 997</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	194 420	306 010	378 706	547 265	591 957
OBRAS PÚBLICAS Y FOMENTO	198 382	242 657	259 978	110 514	292 302
TRANSFERENCIAS	131 965	182 027	1 008 749	1 616 064	1 852 990
DEUDA PÚBLICA	-	71 793	217 094	181 245	105 855
DISPONIBILIDADES	382	-	-	2 139	38 891
POR CUENTA DE TERCEROS	76 822	23 655	36 326	32 812	-

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

**A**ctualmente, en el aparato gubernamental del estado se conjugan cinco tipos de organización administrativa que se han venido readecuando conforme a las condiciones presentes y tomando en cuenta experiencias anteriores, clasificándose en: sectores central y paraestatal, organismos públicos de participación social, establecimientos públicos de bienestar social y tribunales administrativos, todos ellos definidos con base en sus características y ámbitos de competencia y regulados, claramente, por la Constitución Política del Estado de Guerrero, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado y la Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las bases para su regulación, así como por diversas disposiciones y reglamentaciones jurídicas que norman su funcionamiento y operación.

Después de las diversas reformas aplicadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal a partir de su entrada en vigor, el 21 de abril de 1987, actualmente el organigrama oficial del Poder ejecutivo se estructura conforme a los términos del anexo II-1.

### *Sector central*

El sector central de la administración estatal se integra por la gubernatura, las oficinas del C. gobernador, 15 dependencias que tienen el carácter de secretarías de despacho y que dependen directamente del ejecutivo del estado y un órgano administrativo desconcentrado del ejecutivo estatal.

Estas instancias constituyen la columna vertebral de la administración y soportan el peso en la conducción de la gestión pública estatal regulando su funcionamiento, fundamentalmente, por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

Su distribución es como sigue: <sup>1</sup>

<b>Gubernatura</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Particular.</li> <li>• Coordinación de Asesores.</li> <li>• Representación del Gobierno del Estado en el D. F.</li> <li>• Coordinación de Apoyo Logístico.</li> <li>• Dirección General de Comunicación Social.</li> </ul>

<sup>1</sup> Estructura actual, conforme al decreto número tres, por el que se reforman, adicionan y rogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guerrero no. 103, del día 17 de diciembre de 1996.

### **Oficinas del gobernador**

- Secretaría Privada.
- Secretaría Adjunta.

### **Secretarías de despacho**

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Planeación y Presupuesto.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Secretaría de Finanzas y Administración.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación-Guerrero.
- Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.
- Secretaría de Fomento Turístico.
- Secretaría de Desarrollo Rural.
- Secretaría de la Mujer.
- Secretaría de la Juventud.
- Contraloría General del Estado.
- Procuraduría General de Justicia.
- Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas.
- Coordinación General de Fortalecimiento Municipal.

### **Organos administrativos desconcentrados**

Los órganos administrativos desconcentrados son agentes de la administración interior, a los que se transfiere una competencia exclusiva y un poder de trámite o decisión otorgado por los órganos superiores, con autonomía técnica mas no económica, los cuales se rigen por una ley, acuerdo o decreto del ejecutivo estatal o por el régimen general de una secretaría de despacho situándose, por lo tanto, dentro de la administración central, ya que es este sector el que se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, pues están subordinadas jerárquicamente a él.

La figura jurídica de órgano administrativo desconcentrado con dependencia directa del ejecutivo estatal, orienta sus funciones a la atención especial de sectores poblacionales, regiones o actividades prioritarias en la entidad, a través de los cuales se busca una mayor eficacia y eficiencia. Se encuentra dentro de estos organismos el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG), cuyo sustento normativo y operacional radica en la Ley de Planeación del Estado de Guerrero.

En cambio órganos jerárquicamente subordinados a las dependencias centrales, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios y su diseño estructural obedece a una variedad de formas que facilitan el cumplimiento de su función vital. Algunas veces constituyen comisiones

y otras encarnan a oficinas, servicios o centros, pero con la característica de poseer una gran elasticidad organizativa. Dentro de estos órganos se encuentran los 16 que enseguida se citan:

Dependencias	Organismos Administrativos Desconcentrados
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Guerrerense de la Cultura.</li> <li>• Unidad de Archivo y Documentación.</li> </ul>
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Técnica de Transporte y Vialidad</li> <li>• Procuraduría de Protección Ecológica.</li> </ul>
Secretaría de Fomento Turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Convenciones de Taxco</li> <li>• Comisión Técnica de Tiempo Compartido.</li> <li>• Procuraduría del Turista LOCATEL.</li> </ul>
Secretaría General de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Estatal de Seguridad Pública y Tránsito</li> <li>• 5 Delegaciones Generales de Gobierno.</li> </ul>
Secretaría de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Capacitación de la Mujer</li> </ul>
Procuraduría General de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro Guerrerense de Ciencias Penales</li> </ul>

Fuente: Contraloría General del Estado de Guerrero.

### ***Sector paraestatal***

Dentro de la administración pública estatal destacan, por su versatilidad, variedad y flexibilidad, las entidades paraestatales, mismas que además de estar reglamentadas por el instrumento jurídico que particularmente las sustentan, norman su funcionamiento por lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero y por la Ley de Entidades Paraestatales del Estado que tiene por objeto regular la creación, modificación, fusión, funcionamiento y extinción de las entidades que conforman este sector. Los organismos públicos descentralizados, conceptuados como personas morales, fueron creados por ley o decreto del ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten. Están dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica, teniendo por objeto la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica o tecnológica y la asistencia y seguridad social. Se les ha catalogado por la doctrina administrativa como instituciones periféricas autoadministradas o entidades paraestatales. En el estado, este sector se conforma actualmente por 17 organismos públicos descentralizados.

### ***Organismos públicos de participación social***

En la entidad, una de las modalidades derivadas de la organización para la producción se refieren a la existencia de los organismos públicos de participación social, definidos como personas morales de economía mixta, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creados mediante decreto por el poder ejecutivo y en cuya administración y patrimonio participan el

gobierno del estado, personas morales y organizaciones legalmente constituidas y reconocidas por las leyes normativas en la materia, a través de la emisión de certificados patrimoniales. La reglamentación y funcionamiento de estos organismos se derivan de lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Federal de la República, en su parte relativa al sector social de la economía, por lo establecido en la Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las bases para su regulación, promulgada en el estado, y supletoriamente por la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, las leyes aplicables a las entidades paraestatales, las leyes de orden común y por los usos y principios generales del derecho. En el estado, existen actualmente dos organismos de esta naturaleza.

### ***Establecimientos públicos de bienestar social***

El proyecto de integración de la sociedad guerrerense a la administración estatal no se restringe a los organismos públicos de participación social, pues existen otros mecanismos de colaboración como son los establecimientos públicos de bienestar social, los cuales son una modalidad en la administración pública del estado.

Estos organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que independientemente de la forma jurídica que adopten, no tienen el carácter de entidad paraestatal, siempre y cuando sus funciones se orienten hacia la educación, cultura, recreación, salud, atención a la juventud, deporte o cualquier otro servicio público de naturaleza análoga, de conformidad con los convenios que se celebren con el gobierno federal, teniendo como característica la participación social a través de cooperaciones económicas o materiales y contando, asimismo, con subsidios o transferencias del gobierno del estado y de los ayuntamientos. En la entidad, operan 11 establecimientos de este tipo.

### ***Tribunales administrativos***

La colaboración organizada de la ciudadanía se realiza mediante este tipo de organismos que sirven de vía para absorber las demandas ciudadanas, motivadas por deficiencias en la prestación de los servicios públicos o por violación de los derechos civiles, siendo éstos los canales para la expresión de sus exigencias e inconformidades o para demandar el resarcimiento de sus derechos. Destacan en esta línea:

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- El Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
- La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado.
- Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (Organos jurisdiccionales sustentados por la Ley Federal del Trabajo).

## **COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

Uno de los mecanismos claves que deben considerarse en una organización administrativa, en donde se entrelazan y actúan un sinnúmero de organismos, es la coordinación



interinstitucional, siendo éste el factor que otorga coherencia y unidad a las actividades y acciones emprendidas por las áreas involucradas, de conformidad con criterios de política y estrategia que, para el efecto, se definen en los instrumentos normativos que orientan el desarrollo económico y social de la entidad.

La coordinación institucional se establece tanto al interior de las dependencias que conforman la administración pública estatal, como mediante la relación con las dependencias del gobierno federal y los gobiernos municipales, a través de la instrumentación de distintas vías.

### ***Los gabinetes de la administración pública***

En el artículo 8 de la Ley Orgánica Estatal <sup>1</sup> se establece que el gobernador podrá conformar agrupaciones de dependencias centralizadas, de orden funcional, que aseguren la coordinación entre las mismas para el mejor despacho de los asuntos públicos.

A las tareas de coordinación y comunicación que conforme a sus funciones desarrolla la Secretaría General de Gobierno, se agregó la integración de cuerpos intersecretariales especializados denominados gabinetes, con base en el Acuerdo que Establece los Gabinetes de la Administración Pública, que además de fungir como mecanismos de coordinación, procuran un mejor seguimiento de los programas y acciones de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales.

Los gabinetes mencionados son invariablemente presididos por el ejecutivo estatal, quien invita a las sesiones a los titulares de las entidades paraestatales de la administración pública estatal, así como a los titulares de las delegaciones federales, cuando por la naturaleza de sus funciones o los asuntos que hayan de tratarse lo ameriten.

---

<sup>1</sup> Término utilizado para abreviar la denominación oficial de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

## GABINETES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

No.	Gabinete	Dependencia Coordinadora	Secretarías Integrantes
1	Desarrollo Económico	Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo	Planeación y Presupuesto Finanzas y Administración Desarrollo Rural Desarrollo Urbano y Obras Públicas Desarrollo Económico y Trabajo
2	Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social	Planeación y Presupuesto Finanzas y Administración Desarrollo Urbano y Obras Públicas Educación De la Mujer Desarrollo Social
3	Desarrollo Administrativo	Contraloría General del Estado	Planeación y presupuesto Finanzas y Administración Contraloría General del Estado
4	Turismo	Secretaría de Fomento Turístico	Planeación y Presupuesto Finanzas y Administración Desarrollo Urbano y Obras Públicas Fomento Turístico

Fuente: Contraloría General del Estado de Guerrero.

### *Coordinación con el sector paraestatal*

En este mismo sentido, el artículo 38 de la mencionada Ley Orgánica Estatal, faculta al gobernador para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, publicándose para ello el Acuerdo que Agrupa por Sectores a las Entidades Paraestatales, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo estatal se realicen a través de la dependencia que, en cada caso, designe como coordinadora del sector.

### *Convenio de Desarrollo Social*

En el mismo artículo 8 de la *Ley Orgánica Estatal* se señala que el gobernador del estado designará a las dependencias del ejecutivo estatal que deberán coordinarse en el ejercicio de sus atribuciones, tanto con las dependencias y entidades de la administración pública federal, como con las administraciones municipales.

Las relaciones entre la federación y el estado de Guerrero son de máxima prioridad, habida cuenta de la multitud de dependencias e instituciones que la primera hace presentes en la entidad por medio de delegaciones y representaciones, lo que es de suyo complejo, más aún, cuando se consideran los organismos pertenecientes a la administración pública estatal. Para el efecto, existe un acuerdo que define las relaciones de comunicación y coordinación entre las secretarías del gobierno del estado y las delegaciones y representaciones federales.

Este acuerdo significa una especie de potestad del gobierno del estado de Guerrero para tener la iniciativa de indicar, a los delegados y representantes federales, cuáles son las

instituciones locales de conexión en provecho de la eficiencia de ambos gobiernos, a la vez que se evita el enmarañamiento, la duplicidad y la dilación producida por la falta de una colaboración adecuada.

Los vínculos entre los gobiernos federal y estatal están fincados en el Convenio de Desarrollo Social, suscrito anualmente, que tiene por objeto establecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y de aplicación de recursos entre los dos órdenes de gobierno, con la finalidad de promover el desarrollo de la entidad y estimular la participación del gobierno municipal y de los beneficiarios de los programas y proyectos financiados con recursos transferidos. Para efectuar la coordinación, las dependencias federales entran en comunicación con los subcomités sectoriales y, más particularmente, con el COPLADEG, que es el organismo que cumple las funciones de enlace, entre las dependencias y las demandas sociales, para la planeación y programación de acciones en la entidad.

La coordinación referida se funda en cinco criterios básicos:

- Incorporación de las dependencias y entidades del gobierno federal y las del gobierno del estado.
- Opinión de las secretarías de estado sobre los programas, decisiones, acciones y presupuestos federales en Guerrero.
- Adecuación de los planes y programas federales a los del estado.
- Obtención de información de las dependencias federales para hacer un seguimiento de los planes y programas, principalmente por medio del COPLADEG.
- Proposición a las instituciones administrativas federales de las reglas y métodos para las reuniones, seguimiento y apoyo mutuos.

Existen, además de los mencionados, otros organismos que cumplen funciones de coordinación en diferentes sectores o actividades como: La Comisión de Vigilancia de Tiempo Compartido y El Consejo de Cultura y Convenciones del Estado de Guerrero

### ***Organos consultivos de participación ciudadana***

En el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se prevé que el gobernador del estado contará con un consejo técnico consultivo, el cual estará integrado por guerrerenses que hayan destacado en los distintos campos de la ciencia, el arte y la técnica, y por personalidades que hayan contribuido al desarrollo económico y social de la entidad.

En la misma Ley Orgánica Estatal, en su artículo 6, se señala que el gobernador podrá formar comisiones ciudadanas de interés público, las cuales serán cuerpos temporales no gubernamentales, a efecto de que libremente le presenten opiniones y recomendaciones sobre asuntos de orden general, susceptibles de contribuir al mejoramiento de la administración pública o al desarrollo del estado.

Este tipo de organizaciones ciudadanas participan en la configuración y ejecución de políticas de gobierno, a través de consejos técnicos, juntas de gobierno, consejos de administración, comisiones y similares, donde se configuran las políticas y se incorpora la participación civil. El fundamento de esta participación lo constituye la Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, cuyo propósito es promover la participación de la comunidad en el desarrollo social y económico del estado, en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos, estableciendo para el efecto los lineamientos y mecanismos adecuados. Esta participación podrá ser individual o colectiva y en todo momento será libre, gratuita y complementaria de las distintas formas de representación política y vecinal que definen la Constitución de la República, la Constitución del Estado y las leyes y ordenanzas municipales que rigen los procesos electorales, los partidos y asociaciones y la participación de los vecinos.

Las áreas de participación ciudadana definidas por la citada ley, son: desarrollo y asistencia, justicia y seguridad pública, servicios públicos, apoyo a la vida municipal y desarrollo rural. Como ejemplos de órganos consultivos de participación ciudadana se tienen: Consejo Mixto de Fomento Turístico, Comisiones mixtas para la Gestión de Servicios Públicos, Fondo Mixto de Promoción Turística, Consejo Estatal de Población, Comisión Estatal de Límites, Consejo Estatal de Seguridad Pública, Consejo Estatal Agropecuario, Consejo de la Función Jurídica del Poder Ejecutivo, Consejo Estatal Para el Desarrollo Económico, Consejo Estatal de Premios Civiles, Consejo Consultivo de Transporte y Vialidad de la Ciudad y Puerto de Acapulco y Comisión Intersecretarial de la Obra Pública.

### ***Contraloría Social***

Con el propósito de vigilar el correcto manejo de los recursos y el buen desarrollo de los programas de gobierno, en los últimos años se ha venido impulsando la contraloría social, entendida como la participación activa y organizada de la sociedad que se constituye en comités comunitarios para la ejecución, coordinadamente con los gobiernos estatal y municipal, de diversas obras y acciones de beneficio colectivo. A los miembros de estos organismos los capacita el órgano estatal de control, a través del programa de contraloría social; destacándose como referencia que tan sólo en 1996 se integraron 7,980 comités, de los cuales el 92% recibió los elementos básicos para estar en condiciones de vigilar el manejo honesto, transparente y eficaz de los recursos públicos.

## **DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS**

Referente a las políticas de desincorporación de entidades públicas, el ejecutivo estatal define, en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la facultad que tiene el gobernador para solicitar al Congreso la creación de organismos

descentralizados, la fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución y liquidación de fideicomisos públicos para la atención de objetivos que expresamente les encomiende.

Con el propósito de mantener actualizada la administración estatal y propiciar su racionalidad y eficiencia, recientemente se han realizado las siguientes readecuaciones:

- Se extinguieron la Comisión de Vivienda Popular y de Regulación de la Tierra Urbana de Acapulco, el Consejo para el Fomento de las Inversiones en el Estado de Guerrero y el Instituto de Educación Básica y Normal;
- Se desincorporó Servicios Estatales de Educación Pública en el Estado y entró en proceso de liquidación, Industrias Forestales de Guerrero. Por otra parte, se concesionó el Instituto Coordinador de Centros y Programas de Convivencia Infantil de Acapulco;
- Se encuentran en proceso de fusión Promotora Turística de Acapulco con FIDEACA, y en proceso de extinción el Instituto Social de Fomento Agropecuario.

**ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS, DE PARTICIPACION SOCIAL Y ESTABLECIMIENTOS  
PUBLICOS DE BIENESTAR SOCIAL**

ENTIDAD Y ORGANISMO	NATURALEZA JURIDICA	FECHA DE CREACION
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero (CAPAEG)	OPD. Ley No. 27 -Ley (Periódico Oficial No. 96)	-Junio 3 de 1981 -Junio 2 de 1989
Colegio de Bachilleres (COBACH)	OPD, Decreto No. 490 (P.O.74)	-Septiembre 16 de 1983
Consejo Estatal de Café (CECAFE)	OPD, Decreto No. 47 (P.O: No. 25 Alcance 1)	-Marzo 24 de 1994
Centro Internacional de Acapulco (CIA)	OPD, Decreto (D.O)	-Septiembre 9 de 1987
Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI)	OPD, Decreto (D.O)	-Abril 29 de 1992
Fideicomiso de la Ciudad Industrial del Valle de Iguala (CIVI)	OPD, Convenio	-Noviembre 16 de 1982
Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social (INDESS)	OPD, Ley (P.O.No. 36)	-Abril 29 de 1987
Instituto Social de Fomento Agropecuario (ISFOM)	OPD, Ley (P.O.No. 42)	-Marzo 24 de 1989
Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero (ISSSPEG)	OPD, Ley ( P.O.No. 105)	-Diciembre 20 de 1988
Inst. de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR)	OPD, Ley ( P.O.No. 47)	-Junio 6 de 1984
Maquinaria para Obras Populares (MAQUINOP)	OPD, Ley ( P.O.No. 67)	-Agosto 15 de 1989
Promotora Tutística de Guerrero (PROTUR)	OPD, Ley ( P.O.No. 70)	-Agosto 17 de 1987
Radio y Televisión de Guerrero (RTG)	OPD, Ley ( P.O.No. 96)	-Noviembre 14 de 1989
Servicios Estatales de Salud (SES)	OPD, Decreto No. 8( P.O.No.26)	-Marzo 31 de 1987
Fideicomiso Acapulco (FIDEACA)	OPD, Convenio de Cesión de Derechos	-Febrero 15 de 1995
Comisión de Caminos y Puentes de Cuotas del Estado de Guerrero (COCAPUG)	OPD, Ley ( P.O.No. 70)	-Agosto 16 de 1991
Comisión de Caminos y Puentes de Cuota del Estado de Guerrero (DIF-GRO)	OPD, Ley .No. 107 -Ley ( P.O.No. 11)	-Marzo 9 de 1977
Distribuidora de Insumos Campesinos	OPPD, Decreto ( P.O.No. 92)	-Octubre 22 de 1987
Beneficiadora de las Frutas Cítricas y Tropicales de Gro.	OPPD, Ley ( P.O.No. 47)	-Junio 10 de 1988
Centro de Cancerología del Estado de Guerrero	EPBS, Decreto (P.O.No.78)	-Septiembre 19 de 1989
Col. de Est. Científicos y Tecnológicos de Edo. de Gro.	EPBS, Decreto (P.O.No.76)	-Septiembre 6 de 1991
Instituto Tecnológico Superior de la Montaña	EPBS, Decreto (P.O.No.76)	-Septiembre 6 de 1991
Instituto Tecnológico Superior de la Costa Chica	EPBS, Decreto (P.O.No.18)	-Marzo 10 de 1981
Museo de Arte Virreinal	EPBS, Decreto (P.O.No.4)	-Enero 14 de 1992
Parque Papagayo	EPBS, Decreto (P.O.No. 9)	-Enero 15 de 1993
Centro de Oftalmología	EPBS, Decreto (P.O.No. 23)	-Marzo 22 de 1994
Gimnasio de Ciudad Renacimiento de Acapulco	EPBS, Decreto (P.O.No. 45)	-Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Arcelia	EPBS, Decreto (P.O.No. 45)	-Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Cd. Altamirano	EPBS, Decreto (P.O.No. 45)	-Junio 6 de 1995
Unidad Deportiva de Tierra Colorada "La Pinta"	EPBS, Decreto (P.O.No. 45)	-Junio 6 de 1995

# CAPITULO I

---

CARACTERISTICAS  
SOCIOECONOMICAS





## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL<sup>1</sup>

La población se encuentra ubicada en 6,008 localidades, de las cuales el 85.6 por ciento cuenta con menos de 500 habitantes, entre las que se localizan 3,420 con menos de 100. En cambio, 19 poblados tienen más de 10 mil habitantes, destacando como sus principales ciudades la capital Chilpancingo de los Bravo, Iguala de la Independencia, Ixtapa-Zihuatanejo, Taxco de Alarcón, Ciudad Altamirano y Acapulco.

Su población de 2,620,637 habitantes ha venido creciendo a una tasa anual del 2.2% (porcentaje similar al promedio nacional), siendo el 48.9 % hombres y el 51.1 mujeres. La población indígena es de aproximadamente 300 mil habitantes, que representa el 11.4 % del total estatal y el 5.6 del porcentaje indígena nacional. Se estima que, en 1996, la población tuvo un ascenso que alcanza los 2,966,501 habitantes. La población del estado es predominantemente joven, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**POBLACION ESTATAL POR GRUPOS DE EDAD**

Grupo de edad	Total	%
1 a 14 años	1'119,169	42.7
15 a 64 años	1'363,615	52.0
65 años y más	106,772	4.1
No especificado	31,081	1.2
<b>T o t a l</b>	<b>2'620,637</b>	<b>100.0</b>

### *Dinámica poblacional*

Guerrero se considera de débil expulsión y atracción poblacional. Ocupa el octavo lugar nacional en emigrantes, principalmente hacia el estado de Morelos, el Distrito Federal y los Estados Unidos; los inmigrantes, que provienen en su mayoría de Oaxaca, Michoacán, Morelos y el estado de México, sumaron aproximadamente 179 mil en la estadística registrada en el año de 1992.

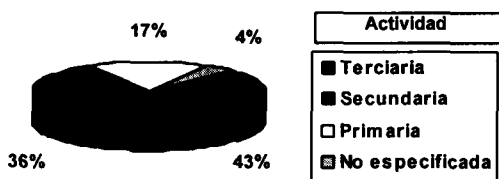
La dinámica de crecimiento poblacional es irregular. Se tienen municipios con altas tasas anuales como José Azueta con el 9.65%, Tlacoapa 5.3 %, Acapulco de Juárez 3.8 % y Chilpancingo de los Bravo 3.4 %; y otros que reflejan tasas negativas como Arcelia con el -1.9 %, Cuetzala del Progreso -1.3 %, Ixcateopan de Cuauhtémoc -1.3 % y Canuto A. Neri con -1.1 %.

<sup>1</sup>Las cifras y datos corresponden al XI Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) a excepción de los casos en los que se citan otras fuentes, años o períodos específicos.

Los decesos disminuyeron de 1985 a 1992, al pasar de 10,481 a 9,622. En todo este período se observa un mayor deceso de varones, ya que en 1985 las cifras fueron de 6, 226 hombres por 4,255 mujeres, en tanto que en 1992 murieron 6,042 y 3,580, respectivamente.

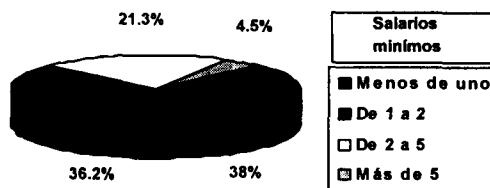
La población económicamente activa, que se conforma con las personas de 12 años y más en condiciones de trabajar, en 1990 fue de 1,694,344, de las cuales estaban ocupadas 611,755, con un promedio de 3.3 habitantes por cada trabajador.

P.E.A. Población ocupada por actividad productiva



Fuente: INEGI.

P.E.A. Población ocupada por nivel de ingreso



Fuente: INEGI.

## GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS

Guerrero se encuentra entre las entidades más pobres del país, ocupando el tercer lugar de marginación. Su nivel de desarrollo en 1990 fue del 2.9, muy lejano del promedio nacional del 5.3, según la escala del 1 al 7 definida por el INEGI. 43 municipios se encuentran en el nivel uno, el de más bajo desarrollo o alta pobreza, 10 municipios en el nivel dos, 16 en el 3-5 considerado de medio bienestar, cuatro en el 5-6 y sólo Acapulco, Chilpancingo e Iguala en el nivel 6-7, sin llegar a este último.

### Vivienda

Uno de los aspectos más importantes que reflejan la calidad de vida es la vivienda. En 1990 el número de habitaciones particulares registradas fue de 501,725, con un promedio de 5.1 habitantes por cada una, de las cuales el 22.4 por ciento son de un solo cuarto, el 37.9 % de dos y sólo el 39.70 % cuenta con 3 habitaciones o más.

Las viviendas con piso de tierra representan el 46.9 % y con cemento o firme el 45.9 %. En las paredes predomina el tabique, ladrillo, block, piedra o cemento con el 38 %, seguido del adobe con el 34.8 %. Respecto a los techos, aunque los materiales ligeros van siendo sustituidos por otros de mayor duración y mejor calidad, sólo el 24.2 % de viviendas tienen loza de concreto, el 34.8 % son de teja y el resto tienen lámina de asbesto o cartón, palma y otros elementos de uso perecedero.

En cuanto al número de viviendas que disponen de servicios, de 1970 a 1990 el suministro de energía eléctrica pasó de 36.9% a 78.4, el agua entubada elevó su cobertura del 38.3 al 56.9% y el servicio del drenaje, del 21.8 al 37.6%. Las demandas de estos servicios han sido resueltas anualmente en 2.0, 0.9 y 0.7 por ciento, respectivamente.

### ***Salud***

De los 569,387 casos de enfermedad registrados en 1995, las de mayor incidencia fueron las de tipo respiratorio con el 48.8 %, infecciones intestinales 15.7 %, amibiasis 9.7 % y parásitos intestinales 6.9 %. Se contaba con 712 establecimientos de salud federales y estatales, 6.7 % más que en 1994, de ellos 690 eran de primer nivel, con una existencia total de 1,300 camas para atención médica.

El organismo estatal responsable de los servicios de salud cubre una población de 1.9 millones de habitantes; sin embargo, existen localidades desprotegidas debido, particularmente, a la atomización poblacional. Los recursos humanos se integraban por 6,907 elementos (uno por cada 379 habitantes): 1,612 médicos generales, 4,588 paramédicos y 707 especialistas. El sistema estatal de salud otorgó 1,487,000 consultas durante 1995.

### ***Educación***

Fundamental para el progreso en todos los órdenes es la educación; en Guerrero falta mucho por hacer al respecto. En 1995, 27 de cada 100 habitantes de 15 años o más no sabían leer ni escribir; sin embargo, anualmente el analfabetismo se ha reducido en 2.6%, aunque sin alcanzar todavía el promedio nacional de alfabetismo que es del 83 %.

Durante el ciclo escolar 1994-1995 se impartió educación a 1,098,251 alumnos (5.8 % más que en el año lectivo anterior), atendidos por 64,688 maestros, tanto en la modalidad escolarizada como en la no escolarizada. Los servicios de educación escolarizada atendieron a 926,703 estudiantes en 8,731 escuelas con 46,898 maestros. En 2,910 jardines de niños se captó al 80% de la demanda de educación preescolar, al registrarse una matrícula de 134,608 infantes. Respecto a la educación primaria, se pudo atender al 85% de una demanda de 547,474 alumnos, los cuales asistieron a 4,698 centros escolares.

En la entidad se cuenta con 22 escuelas normales, siete institutos tecnológicos de educación superior, tres universidades privadas, un Colegio Superior Agropecuario, un Instituto de Administración Pública y el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa.

La Universidad Autónoma de Guerrero ofrece 31 licenciaturas a 20,058 alumnos distribuidos en 20 escuelas. En el nivel de posgrado se atendió a 285 alumnos en diez maestrías, cuatro especialidades y dos doctorados.

### ***Comunicaciones***

En infraestructura y servicios, Guerrero cuenta con una red carretera de 8,146.6 km; de éstos, 2,333.9 corresponden a vías troncales o primarias, 754.6 son carreteras federales

secundarias y 5,58.1 son carreteras revestidas secundarias. La longitud de la red ferroviaria es de 93.6 km.

El estado cuenta con dos aeropuertos (Acapulco y Zihuatanejo) y ocho aeródromos (Arcelia, Cuajinicuilapa, Chilpancingo, Iguala, Petatlán, Santa Bárbara, Taxco y la Unión). El volumen de carga marítima que se movió en 1995 fue de 42,653 toneladas, 16.6 % menos que en 1994.

Guerrero cuenta con 729 oficinas postales, 63 telegráficas (ocho COTEL) y nueve radiotelegráficas y radiofónicas. De las 6,008 localidades, sólo 1,013 cuentan con servicio telefónico. Existen 5,663 aparatos públicos y 136,514 líneas en servicio.

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

### ***Agricultura***

Las tierras ejidales suman 45,672.07 km<sup>2</sup>, significando el 71.8 % de la superficie de la entidad. Los 1,223 ejidos y comunidades agrarias existentes contaban para laborar con 349 tractores y 911 animales de trabajo, 29 no empleaban ninguna de las dos tecnologías. Este tipo de tenencia de la tierra determina el área en que la banca comercial no opera créditos a plazos mayores de un año, por no recibir en garantía inmuebles o terrenos ubicados en esa superficie, lo cual hace difícil el desarrollo de proyectos a largo plazo para microindustrias, comercios y otras actividades económicas.

En la actividad agrícola se tienen registradas 218,795 unidades de producción rural con una extensión de 1,631,701.1 hectáreas, de las cuales 1,096,850.8 son de labor, 435,856.8 de pastos naturales, agostadero o enmontadas, 91,363.7 de bosque o selva y 7,629.8 sin vegetación. De las tierras de labor, el 85.6 % son de temporal, el 11.0 % de riego y temporal y el 3.4 % de riego.

Del total de la superficie cultivable, 158,642 hectáreas se trabajan con sistemas mecanizados. En 1995 se fertilizaron 391,140 hectáreas, 31.5 % menos que en 1994.

Por su parte, el gobierno del estado implementa diversas acciones de apoyo a productores agrícolas, mediante recursos directos y transferidos de la federación: otorga los beneficios del PROCAMPO, distribuye fertilizante a precios accesibles y pago en cosechas, abre caminos de acceso a las tierras cultivadas, dotó de 300 tractores para administración de los ayuntamientos e interviene para mejorar las condiciones de comercialización.

### ***Ganadería***

Se destina a la ganadería una superficie de 2,95,348 hectáreas, de las que el 89.2 % se encuentra con pastos de especies nativas, el 9.2 % con pastos inducidos y el 1.6% con cultivos forrajeros. En la actualidad, el renglón más importante es la producción bovina, con 1,326,435 cabezas en 1995. El ganado lechero ocupa el 2.4 % con raza pardo suizo y holstein con cebú.

La ganadería es de reducida productividad y explotación no intensiva. Las razas son de baja calidad genética e insuficiente producción lechera. No existen curtidurías industriales.

De 1992 a 1995 se observan incrementos del 1.5 % en la producción ganadera, 9.3 en porcinos, 4.2 % en ovinos, 4.4 % de caprinos y 13.4 % en aves.

Con el propósito de promover a este sector, el gobierno ha impulsado con resultados muy positivos, la aplicación de diversos programas; entre los que destacan: distribución de vaquillas, cambio de toro por toro, cercos perimetrales, paquetes de aves, siembra de praderas, etc.

### ***Pesca***

El potencial se refleja en sus 485 kilómetros de litoral, ríos, presas y lagunas. Los recursos pesqueros se componen por más de 78 variedades. La producción en 1995 alcanzó 27, 477 toneladas, 9.4 % menos que en 1994. Se cuenta con dos centros acuícolas que producen crías de carpa y tilapia (2.5 millones) y 3.1 millones de post-larvas de langostino, carpa y trucha. La flota pesquera la conforman 3,124 embarcaciones: 480 con motor fuera de borda, 2,630 lanchas, 13 embarcaciones camaroneras y una tiburonera.

El gobierno del estado ha contribuido a gestionar créditos refaccionarios para organizaciones pesqueras, mediante la incorporación de diversas acciones, programas y recursos convenidos o mediante inversión estatal directa.

### ***Silvicultura***

El 70.7 % de la superficie del estado se considera superficie forestal, de la cual 1.45 millones de hectáreas están arboladas. El área de bosque comercial está cuantificada en 300 mil hectáreas, con un volumen anual aprovechable de 1.5 millones de metros cúbicos rollo. La principal zona arbolada se encuentra en la Costa Grande, rica en ocote, encino y pino con 610 mil hectáreas, representando el 42%. Los principales productos maderables que se aprovechan son: pino, encino y oyamel; de recolección: resina, barbasco y leña.

El sector forestal muestra una baja competitividad y puede observarse su atraso tecnológico en la explotación e industrialización, pues no se tienen plantas de desflemado, aglomerados y triplay. El volumen de la producción forestal maderable en 1994 fue de 204,993.1 m<sup>3</sup>, con un valor de 58.1 millones de pesos, el 13.6% del volumen aprovechable; en 1995 disminuyó a 167,180 m<sup>3</sup>.

### ***Minería***

Se tiene un área minera en explotación de 200 kilómetros de ancho que abarca desde Cocula en la Región Norte hasta la Unión, en la Costa Grande. En 1993 se registraron 44 unidades de producción minera con 1,389 trabajadores; cuatro unidades explotan minerales metálicos y el resto, no metálicos. De los primeros destacan plata, oro, zinc y cobre; en no metálicos, mármol y calizas. Esta actividad proporciona empleo a 596 personas, aproximadamente.

La producción minera redujo su volumen de extracción entre un -3.9 para el zinc a un -25.9 % para el oro, el año de 1995 respecto de 1994. En los no metálicos varió de 0.3 % para la arcilla puzolana a -5.3 % para la dolomita. Los bajos precios internacionales y la contracción de la economía determinaron esta disminución.

### ***Artesanías***

Esta actividad es fuente de ingreso para alrededor de 200 mil personas que trabajan en condiciones precarias y de donde obtienen recursos adicionales para el beneficio de sus familias. En los talleres-escuela produjeron y vendieron 60,690 piezas en 1995.

### ***Industria***

El desarrollo industrial no ha tenido dinamismo. En 1993 se censaron 8,416 establecimientos, con 26,490 personas ocupadas, siendo el 98 % microindustrias con menos de 15 trabajadores y el resto pequeños, medianos y grandes establecimientos. Del análisis anterior se deriva que el desarrollo industrial es escaso y en él coexisten el sector formal y el informal conformado por talleres artesanales a nivel familiar.

El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social proporciona asesoría para la constitución legal de las organizaciones productivas, elabora estudios técnico-económicos que permiten soportar solicitudes de apoyos financieros del fideicomiso estatal «Fondo Guerrero», que otorga créditos a microindustriales y apoya en los trámites para obtener capital del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad.

### ***Servicios***

En 1993, los servicios turísticos ocuparon a 39,237 personas. La oferta de hospedaje la integran más de 557 establecimientos con aproximadamente 24 mil habitaciones, correspondiendo el 73 % ciento al puerto de Acapulco, el 13.2 a Zihuatanejo, el 5.2 a Taxco y el resto a otras localidades. Se tienen 247 establecimientos con categoría turística, de los que el 27 % se consideran hoteles de lujo (cuatro estrellas en adelante). La afluencia turística ha tenido altibajos; en 1995 fue de 5,630,450 de las cuales el 24.4 % fueron extranjeras. La ocupación hotelera fue de 47.3 %, -2.3 % respecto de 1994. La estadía promedio fue en 1995 de 2.8 días y en 1994 de 3.3 días; y el número de empleos generados en 1995 representó el 74.7% en relación con 1992.

En la actividad comercial, en 1993 se censaron 34,454 establecimientos comerciales, con 70,239 personas ocupadas; se tenían 1,202 comercios al por mayor, es decir, el 96.6 % son microcomerciantes con un promedio de dos personas empleadas. A excepción de algunas tiendas del ISSSTE distribuidas en el estado, solamente Acapulco cuenta con establecimientos de autoservicio y departamentales.

La intervención del estado en la economía permite la formación de capital en aquellos núcleos de población incapaces de generarlo, suple deficiencias, reduce la concentración de la riqueza

y desigualdad y fortalece la economía estatal y nacional; para que su inserción en la economía mundial se dé en un plano de cooperación y complementación, propicia que la economía esté al servicio del hombre y no el hombre sometido a la fuerza irracional del mercado.

## **DEMANDAS SOCIALES**

El cúmulo de necesidades de la población se traduce en demandas sociales, las cuales son captadas a través de las giras del gobernador, de los buzones de quejas y denuncias, en la Secretaría Privada del Gobernador y, a partir del mes de septiembre de 1996, por medio del Buzón del C. Gobernador que aparece en los periódicos locales de Chilpancingo y Acapulco. De 1993 a 1996 se recibieron poco más de 26,500 demandas populares.

Las solicitudes más reiteradas corresponden, fundamentalmente, a vivienda, centros de salud, escuelas, despensas alimenticias, agua potable y energía eléctrica; pasan a un segundo plano fertilizantes, construcción de iglesias, becas, caminos, pavimentación de calles, empleo y ganado. Las demandas recibidas se atienden de acuerdo con los recursos disponibles y en el siguiente orden de prioridades: agua potable, drenaje, letrinas, escuelas, centros de salud, electrificación, caminos y proyectos productivos.





# CAPITULO IV

---

PROFESIONALIZACION  
DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS



## EL REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

La administración pública en nuestro país mantiene una responsabilidad con la sociedad mexicana en todos los aspectos de su desarrollo, que bien puede calificarse de amplia y compleja. Por ello, en Guerrero, como en todo México, ha sido preocupación de los gobiernos definir diversas políticas encaminadas a modernizar su estructura y funcionamiento.

En el marco de modernización debemos destacar al propio servidor público, como el agente central de la reforma administrativa; tal y como lo ha reconocido el vigente Plan Nacional de Desarrollo resaltando que “en los recursos humanos con que cuenta el Gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente sus sentidos”.<sup>1</sup>

En Guerrero, los programas de modernización administrativa orientados a los servidores públicos, poco a poco modifican su perfil que tiende hacia la profesionalización, la perfección laboral de su organización y hacia un mejor desempeño dentro de un servicio civil de carrera, como lo señala la investigación del doctor Omar Guerrero Orozco.<sup>2</sup>

Conforme a su Constitución Política, el estado de Guerrero es libre y soberano en su régimen interior y, consecuentemente, podrán darse las leyes necesarias para su organización y desarrollo, sin contravenir desde luego, lo estipulado en la Constitución federal. En este sentido, se determinó como atribución del Congreso local expedir las leyes que rijan las relaciones laborales del estado, los municipios y los organismos paraestatales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

### *Legislación laboral*

En la entidad, las relaciones laborales entre el gobierno y los servidores públicos están fundadas en la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, número 248, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 2, de fecha 6 de enero de 1989, que al derogar la Ley Número 51 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados, modernizó y actualizó la legislación del trabajo de los servidores públicos del estado para reacondicionarla y dar una mejor respuesta a las necesidades de índole burocrático en la entidad, como resultado de la transformación de las condiciones sociales en nuestro país y en Guerrero.

La ley referida está conformada por once títulos. El primero de ellos con un capítulo único que establece las disposiciones generales, definiendo la normatividad en las relaciones de trabajo de los servidores de base, confianza y supernumerarios de la administración pública

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal; **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Talleres Gráficos de México, p.63.

<sup>2</sup> Guerrero Orozco, Omar; **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**; México; IAP- Gro; 1991, p.233.

centralizada y paraestatal, del poder legislativo y del poder judicial; considerándose como trabajador al servicio del estado a toda persona que preste sus servicios intelectuales, físicos, o de ambos géneros, mediante designación legal en virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya o nómina de pago de los trabajadores temporales (art. 3).

Otras disposiciones generales que contempla la ley, en este mismo título, son: la irrenunciabilidad de los derechos laborales, la supletoriedad, en su orden, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional de la Ley Federal del Trabajo, de los principios generales del derecho, de la costumbre y del uso; y la capacidad legal de los menores de 16 años para prestar sus servicios, percibir el salario correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la ley (artículos 8, 9 y 11).

El título segundo está dedicado a los derechos y obligaciones de los trabajadores y consta de seis capítulos: el primero sobre generalidades, el segundo sobre la jornada de trabajo y días de descanso, el tercero sobre los salarios y prestaciones, el cuarto específicamente sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores, el quinto y el sexto sobre la suspensión y terminación de los efectos del nombramiento.

El título tercero, consta de tres capítulos: el primero referido a los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, el segundo a la comisión mixta de escalafón y el tercero al funcionamiento de dicha comisión.

Aquí se establece que en cada entidad pública funcionará una comisión mixta de escalafón integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad administrativa. La comisión mixta, teniendo en cuenta los factores escalafonarios emitirá opinión sin más trámite en los casos en que se le someta un nombramiento. El funcionamiento de dichas comisiones queda sujeto a lo que disponga el reglamento de escalafón que al efecto se expida en cada entidad pública. Recibido el aviso, la comisión convocará a un concurso para la presentación de las pruebas que corresponderán a los factores escalafonarios; el trabajador que hubiese obtenido la calificación más alta, en los términos del reglamento, será quien ocupe la vacante.

Los títulos cuarto, quinto y sexto, contienen un sólo capítulo, en el que se norman los riesgos profesionales, la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones generales de trabajo, respectivamente, en homologación a los criterios que, al respecto, señala la Ley Federal del Trabajo.

El título séptimo, consta de dos capítulos, ambos sobre las huelgas y su procedimiento.

El título octavo, contiene un sólo capítulo sobre la prescripción de las acciones de trabajo, cuyos efectos vencen, con determinadas excepciones, en el término de un año.

El título noveno está dedicado al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, consta de cuatro capítulos: el primero y segundo se refieren a su integración y competencia, el tercero regula el procedimiento laboral y el cuarto especifica los medios de apremio y la ejecución de los laudos.

El título décimo, en un capítulo único, regula lo relacionado con los conflictos entre el poder judicial y sus trabajadores.

Finalmente, el título décimo primero, en un sólo capítulo, establece las sanciones que se aplicarán a las infracciones a la ley que no tengan determinada una sanción específica, así como a las desobediencias de las resoluciones del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe destacar que el procedimiento laboral en el estado de Guerrero no requiere forma o solemnidad especial alguna; las promociones, por lo tanto, pueden ser escritas u orales por comparecencia.

### *Otras disposiciones normativas*

El Programa de Modernización Administrativa que se ha tratado de consolidar en los tres últimos gobiernos del estado, se complementó con un vigoroso Programa de Modernización Legislativa, del cual forma parte un paquete de leyes que bien podríamos denominar las leyes para los servidores públicos, con la conciencia del viejo apotegma de que si la realidad no se transforma con la mera puesta en vigor de la ley, los cambios de la sociedad no se consolidan sino son sostenidos por la ley misma.

El régimen jurídico de los servidores públicos se conforma con las siguientes disposiciones normativas: Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero de diciembre de 1988; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero de febrero de 1984; Ley que Establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial y Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio, de noviembre de 1988; Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio, de diciembre de 1988.

La ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, sustituyó la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Guerrero, sus Municipios y Organismos Públicos Descentralizados. Sus principales innovaciones consisten en la actualización de los seguros y prestaciones en un marco de modernización de la seguridad y justicia social.

La ley define con precisión los sistemas financieros aplicables a cada tipo de prestación, el de primas escalonadas para financiar las pensiones y jubilaciones, así como el de reparto anual para el otorgamiento de créditos y el financiamiento de los gastos de administración y ampliación del Instituto. Estos sistemas financieros permiten apoyar un conjunto o paquete de prestaciones, con un mayor impacto en el bienestar social de los derechohabientes.

En el caso de las jubilaciones y pensiones, el sistema de primas escalonadas prevé la constitución e inversión de reservas actuariales que permiten un mejoramiento gradual de

estas prestaciones, de tal suerte que en el corto plazo se satisfaga el reclamo de aquellos guerrerenses que dieron sus mejores años al servicio público y que venían recibiendo pensiones sumamente precarias, al hacerlas más justas y prever en favor de las mujeres la posibilidad de que se jubilen a los 25 años de servicio, en vez de a los 30 que preveía la ley anterior.

Otros cambios de la mayor trascendencia por virtud de la nueva ley, son los siguientes:

Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por causas de muerte, vejez e invalidez, el sueldo regulador es equivalente al último sueldo percibido. La percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el servidor público hubiere percibido el último sueldo por haber causado baja al renunciar para jubilarse, y el monto de la percepción por jubilación en ningún caso será inferior al salario mínimo vigente.

En cuanto a créditos, se adicionaron a los de corto plazo e hipotecarios, los préstamos de mediano plazo, y se obliga a destinar dichos créditos a fines que signifiquen un mayor bienestar familiar como lo es la adquisición de mobiliario y útiles escolares, entre otros artículos.

Se incorporó también, por primera vez, el seguro de riesgos de trabajo, sin incrementar la prima global del 12%, con lo que se favorece a los servidores públicos. Se incorporaron seguros facultativos o voluntarios de vida y daños de amplio alcance social y accesible, aún para los servidores públicos de más modestos ingresos. En el caso de los seguros de vida, se contempla la constitución de fondos de ahorro en favor de los servidores públicos que decidan tomarlos, con pago de intereses equivalentes a las inversiones a plazo fijo.

La nueva Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero favorece a los servidores públicos derechohabientes con el propósito de elevar el bienestar social de ellos y sus familias, lo cual es posible al aplicar medidas estrictas de austeridad del gasto corriente y en el crecimiento burocrático.

Respecto a la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, Núm. 674, José Luis Vázquez Alfaro apunta en su investigación denominada **Responsabilidad Política de los Servidores Públicos**, a nivel federal: “el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos a nivel federal fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982, como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción”.<sup>3</sup>

Ahora bien, se observa que los regímenes estatales de responsabilidades se han conformado siguiendo prácticamente a la normatividad federal; tal es el caso del estado de Guerrero.

Dice el Doctor Omar Guerrero Orozco, en su obra ya citada, “que los servidores públicos se desempeñan en el seno de un régimen administrativo ante el cual tienen deberes formales”,<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vázquez Alfaro, José Luis y otros; **Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos**; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie G: Estudios Doctrinales, número 165; México; 1994, p. 63.

<sup>4</sup> Guerrero Orozco; Op. Cit., p. 243.

motivo por el que para asegurar su cumplimiento se tuvo la necesidad de expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero; en esencia, dicha ley regula los deberes y las sanciones administrativas, en caso de incumplimiento, así como los procedimientos para aplicarlas.

La ley que ahora se comenta consta de cinco títulos; el primero de ellos con un capítulo único que establece las disposiciones generales. El título segundo está dedicado al “Procedimiento ante el Congreso del estado en materia de juicio político y declaración de procedencia”, consta de cuatro capítulos, el primero sobre “Sujetos, causas de juicio político y sanciones”, el segundo sobre el “Procedimiento en el juicio político”, el tercero sobre el “Procedimiento penal para la declaratoria de procedencia”, y el cuarto sobre disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

El título tercero está destinado precisamente a las “Responsabilidades administrativas”, y consta de tres capítulos, el primero referido a los “Sujetos y obligaciones del servicio público”, el segundo sobre las “Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas”, el tercero sobre los “Recursos”.

El título cuarto contiene un sólo capítulo sobre el “Registro patrimonial de los servidores públicos”.

Finalmente, el título quinto trata lo relacionado con las “Responsabilidades de los ex-servidores públicos”.

Como el tema lo exige, cabe destacar que son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política del estado y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del estado y de los municipios.

La Ley que establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para Agentes del Ministerio Público, Peritos, Policías Judicial y Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio, fue creada para atender los vacíos existentes en materia laboral por lo que toca al personal sustantivo de prevención y persecución del delito, de procuración de justicia y defensoría de oficio para procurar la capacidad, la honradez y la disponibilidad en el trabajo, fue que el gobierno de la entidad creó la Ley que establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para los servidores públicos del Programa Estatal de Procuración de Justicia y Seguridad Pública ya mencionados.

Los ascensos ahora se encuentran regulados por la ley que nos ocupa, como un mecanismo para acceder a puestos superiores en la medida en que se satisfagan elementos como la capacidad profesional, la antigüedad en el servicio, la buena conducta, los méritos y la salud del servidor público de que se trate. Todos los ascensos han de llevarse a cabo mediante concurso de selección.

Por lo que hace a las condecoraciones, menciones honoríficas y distinciones, éstas pueden otorgarse a los servidores públicos o corporaciones policiacas que se distinguen por su heroísmo, capacidad profesional y prestación de servicios ininterrumpidos, para estimular al personal a que trabaje con entrega en la delicada labor que es la seguridad pública. Se reconocen también los actos de heroísmo así como el celo, esmero y dedicación en el cumplimiento del servicio. Adicionalmente a los estímulos, se prevé el otorgamiento de cantidades en numerario que van de quince hasta noventa días de salario. Igualmente, se contempla en qué casos se pierde el derecho para obtener estos estímulos.

Quienes se distinguen por su puntualidad, asistencia y dedicación al trabajo, así como aquellos servidores públicos que habiendo llegado al límite máximo en su escalafón, cumplan tres años de antigüedad y muestren plena aptitud profesional, podrán ser acreedores de recompensas que van de treinta días de salario y hasta sobresueldo de un cien por ciento.

La Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficios del Estado de Guerrero, se aprobó como parte de los programas de Justicia y Seguridad Pública. Se diseñó el mecanismo transformado en la Ley de Caja de Previsión, promovida por el ejecutivo estatal, que ofrece prestaciones y servicios a aquellos trabajadores encargados de velar por la seguridad de la comunidad y la procuración de justicia. Con la creación de la Caja de Previsión, el gobierno se solidarizó con los servidores públicos que se encargan de la procuración de justicia y la seguridad pública, al brindarles el servicio indispensable de la seguridad social, de tal suerte que los agentes del ministerio público, peritos, agentes de la Policía Judicial, agentes de la Policía Preventiva, custodios y defensores de oficio del estado de Guerrero, tienen derecho a un seguro de vida, el pago de gastos funerarios en caso de fallecimiento de los trabajadores o algunos de sus derechohabientes, pensión por jubilación, invalidez y casos de muerte, gastos por servicios médicos extraordinarios, becas para sus hijos, préstamos hipotecarios y de corto y mediano plazo e indemnización global.<sup>5</sup>

Como información complementaria se refieren otros ordenamientos que rigen la relación de trabajo de los servidores públicos del estado de Guerrero:

- No existe contrato colectivo de trabajo, rigiéndose las relaciones laborales por lo que disponen la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, el Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de Base, el Tabulador para la Calificación Escalafonaria y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo.
- Conforme a la ley que norma las relaciones de trabajo entre el gobierno y sus trabajadores, los servidores públicos tienen derecho a organizarse colectivamente para el estudio y mejoramiento, así como para la defensa de sus intereses, en un Sindicato Unico de Servidores Públicos del Estado de Guerrero (SUSPEG), revestido de autonomía frente al poder público y de toda entidad social o privada (artículo 68).

<sup>5</sup> **Cartas Guerrerenses a los Servidores Públicos**; Gobierno del Estado de Guerrero pp. 45-51.



Los órganos representativos del *SUSPEG* son, en su orden jerárquico: El Congreso General Permanente, el Comité Central Ejecutivo, las Comisiones Centrales y los Comités Seccionales. Desde luego, el sindicato cuenta con su declaración de principios, programa de acción y, propiamente, con el Estatuto Interno que lo rige. La asociación de trabajadores actualmente esta organizada en treinta y seis secciones que comprenden a cada una de las áreas administrativas del gobierno del estado.

## ASPECTOS CUANTITATIVOS

La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, determinó que la clasificación más precisa de los servidores públicos de los poderes del estado se efectuará conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos, especificando que los trabajadores de las entidades paraestatales se clasificarían conforme a los propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno, siguiendo desde luego los lineamientos que al respecto emita el ejecutivo estatal. Aquí, cabe destacar que el legislador determinó que en la formación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos se escuchará la opinión de la representación sindical respectiva (artículo 15).

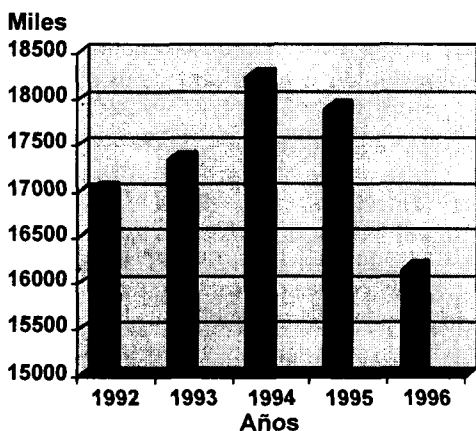
De esta importante disposición jurídica es de donde el gobierno del estado toma los elementos para aplicar la política de administración de personal, cuyo punto central es el catálogo general de puestos, documento éste que hace las veces de una carta descriptiva de los empleos de base de la administración pública centralizada del estado.

Por fuera de los cuadros de mando, el personal se compone fundamentalmente por siete puestos, cada uno de ellos con tres niveles y un número variable de plazas: jefe de oficina, analista, secretaria, auxiliar administrativo, técnico administrativo, auxiliar de intendencia, operador o chofer; destacando que los titulares de unidad, jefe de proyecto, jefe de departamento, subdirectores, directores de área, directores generales, subsecretarios, subprocuradores, procurador, secretario y asesor, son empleados de confianza en términos de lo que dispone el artículo 7 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

En la administración pública del estado de Guerrero existe una plantilla de personal que hace un total de 26,908 plazas, de las cuales el órgano hacendario estatal sólo paga 19,150, el resto se cubre con recursos de la federación como es el caso de trabajadores en los Servicios Estatales de Salud, el ExInstituto de Educación Básica y Normal y otros. De las 19,150 plazas con cargo al presupuesto de egresos del gobierno estatal, 156 corresponden al poder legislativo, 820 al judicial y 18,174 al ejecutivo (15 mil 184 del sector central y 2,990 del paraestatal).

Por cuanto a su categoría contractual, el poder legislativo cuenta con 17 trabajadores de base, 68 de confianza y 71 supernumerarios; el poder legislativo 90 de base, 338 de confianza

### Datos comparativos del personal



Fuente: Secretaría de Finanzas y Administración

y 3,912 supernumerarios y el poder ejecutivo (sector central), 7,057 de base, 5,492 de confianza y 2,635 supernumerarios.

Fuente: Secretaría de Finanzas y Administración

Mención especial se hace de los maestros transferidos, mediante los acuerdos de descentralización educativa, ya que a la fecha suman un total de 49,289.

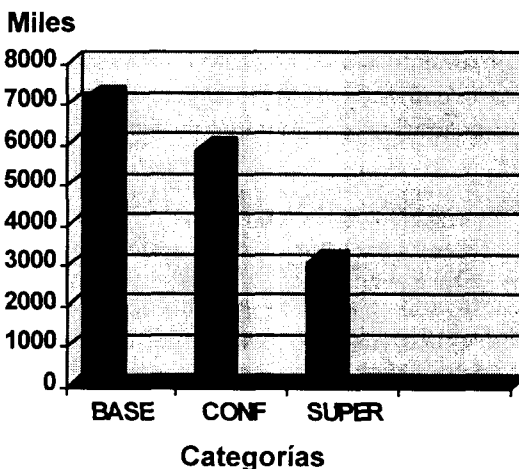
### PERFILES PROFESIONALES MAS IMPORTANTES

Los perfiles profesionales más predominantes en el personal del gobierno del estado, según su presencia en las distintas unidades administrativas y en términos porcentuales, son los siguientes: licenciados en derecho 20.5%, contadores públicos 19.5%, licenciados en economía 10.5%, ingenieros 14.55, arquitectos 10.0%, licenciados en administración de empresas 10.0%, profesores 5.0%, licenciados en informática, turismo, comunicación social y otros el 10%.

### ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los esfuerzos para elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos han sido permanentes, pero de alcances ciertamente moderados. Al respecto, se han definido varias políticas dirigidas a mejorar la capacitación y las condiciones materiales de vida de los servidores públicos; entre ellos, sobresalen los nueve cursos de capacitación que se impartieron durante 1996, principalmente al personal operativo: archivo y correspondencia (dos veces), ortografía (dos veces), taquigrafía y redacción (dos veces) y relaciones humanas y motivación laboral, a través del Departamento de Capacitación y Desarrollo de Personal.

### Tipo de personal



Aunado a lo anterior, tenemos los diplomados y otros cursos que se promueven por parte del Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Administración Pública en el Estado y la Fundación Cambio XXI "Luis Donaldo Colosio". En dichos cursos se busca la participación de personalidades doctas en materia política y administrativa, con el propósito de brindar una mejor capacitación a los servidores públicos de niveles directivos.

Con estos fines, entre 1995 y 1996 se impartieron los diplomados en Políticas Públicas, Análisis Político, Derechos Humanos, Política Comparada y Democracia, Gobernabilidad y Gestión. Destaca el mandato que obliga a las entidades públicas a capacitar y estimular la productividad de los trabajadores públicos y que éstos desempeñen sus labores con eficacia, cuidado y aptitud y que asistan a los cursos de capacitación que se organicen para tal objeto (art. 42 fracción V de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, núm. 248).

## **AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

En cuanto a las tareas encaminadas a establecer el servicio civil de carrera, si bien es cierto que no ha sido verdaderamente favorecido este programa con acciones más específicas, también lo es que poco a poco va teniendo eco en el gobierno del estado; sobre todo, ahora que ha sido nuevamente anunciado por el gobierno de la república en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Con ello, se prevé se abrirá nuevamente la posibilidad de implementar medidas relacionadas con su inclusión en las políticas y programas del actual gobierno del estado.

Sin embargo, como antecedentes, se debe mencionar que a determinados grupos de servidores, dentro del Programa de Justicia y Seguridad Pública, se les han incrementado sus salarios en términos reales con relación a múltiplos de salario mínimo, para así propiciar la estabilidad en el empleo y estimular la carrera civil y policial; tal es el caso de los servidores públicos del poder judicial, agentes del ministerio público, peritos, miembros de las Policías Judicial y Preventiva y custodios en centros de readaptación social.

Fuera de lo señalado, únicamente se agrega que a nivel general la secretaría de finanzas y administración del gobierno del estado contempla dentro de sus programas integrar acciones a largo plazo tendientes a lograr la implantación del servicio civil de carrera en la administración pública estatal, conforme a los pasos que se den en el nivel federal.

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

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	16,751	961	11,962	3,828
SECRETARIA DE EDUCACION	6,297	153	5,328	816
SECRETARIA GRAL. GOBIERNO	3,135	96	2,799	240
PROC. GRAL. DE JUSTICIA	1,929	46	1,544	339
S. DE FINANZAS ADMINISTRACION	1,336	98	591	647
COLEGIO DE BACHILLERES	964	45	596	323
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	426	58	112	256
S. PLANEACION Y PRESUPUESTO	399	73	157	169
DIF GUERRERO	318	43	188	87
MAQUINOP	258	12	33	213
CAPASEG	184	26	102	56
GOBERNATURA	172	46	50	76
RADIO Y TELEVISION DE GUERRERO	173	27	50	96
CONTRALORIA GENERAL	138	28	89	21
PARQUE PAPAGAYO	126	4	15	107
SECRETARIA DE COORDINACION	121	32	52	37
ISSSPEG	118	15	20	83
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y	114	23	52	39
SECRETARIA DE FOMENTO	106	38	43	25
SECRETARIA DE FOMENTO AGRICOLA Y FORESTAL	105	25	32	48
CENTRO INTERNACIONAL ACAPULCO	89	10	10	69
OTROS	243	63	99	81

INEGI.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



## **MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD**

La búsqueda fundamental de la presente administración, es satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, por lo que se ha desarrollado un sistema de mejora continua que pretende cambiar la cultura laboral para enfocarla a la ciudadanía, y tiene como

### ***Objetivos generales***

Coordinar la transformación de la cultura organizacional orientándola a la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, a través de la mejora continua de la calidad en todas las dependencias.

Impulsar el liderazgo hacia la calidad de los niveles de dirección para el desarrollo de un modelo que involucre el trabajo en equipo en el personal y tenga impacto en la sociedad.

Promover la sistemática investigación de las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios, como base para rediseño de los bienes y servicios que se proporcionan al público.

### ***Visión 2001***

#### **Filosofía y liderazgo para la calidad en el servicio**

La actual administración ha determinado que existirá en toda la organización una filosofía que sustentará la búsqueda incesante para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios públicos. Los directivos asumirán su papel de impulsores de la calidad modelando el comportamiento del personal hacia el profesionalismo y la calidad personal.

#### **Investigación sistemática de las necesidades**

Con el fin de satisfacer las necesidades reales y prioritarias de la sociedad, las dependencias investigarán éstas de manera sistemática, para transformarlas en especificaciones de calidad de bienes y servicios.

#### **Calidad en la sociedad**

El impacto de un gobierno que trabaje con calidad influirá en la sociedad, con la colaboración de la comunidad, de los organismos intermedios, asociaciones y agrupaciones, institucionales de educación, para mejorar su calidad de vida.

Referente a las principales relaciones gubernamentales estatales, se tiene que el coordinador de los sectores es el C. gobernador y a la cabeza de cada sector, funge un secretario de estado, acorde con las funciones de la dependencia a su cargo. Las dependencias estatales no funcionan de manera aislada para conseguir los objetivos de gobierno, tienen que coordinarse entre sí, como se muestra en el siguiente cuadro.

**LAS RELACIONES ENTRE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL**

DEPENDENCIA ESTATAL	DEPENDENCIAS ESTATALES Y MUNICIPALES CON QUE SE COORDINA
Secretaría de Planeación y Presupuesto	Todo el gabinete estatal.
Secretaría de Finanzas y Administración	Todas las dependencias estatales y ayuntamientos.
Secretaría de Desarrollo Social	Instituto del Deporte y la Juventud. Instituto Coordinador de Centros y Programas de Recreación Familiar. Instituto Guerrerense de Cultura . Radio y Televisión de Guerrero. Servicios Estatales de Salud. Centro Estatal de Oftalmología . Centro Estatal de Cancerología . Culturas Populares. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia . Albergue Asistencial para Menores Infractores de Taxco. Museo de Arte Virreinal.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero. Comisión de Agua Potable y Obras Públicas Urbanas de Interés Social del Municipio de Acapulco, Taxco, Iguala, Chilpancingo y Zihuatanejo. Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero.
Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo	Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala. Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Plantas aceiteras de coco de San Jerónimo, Coyuca de



	<p>Benítez e Iguala.  Cítricos de Guerrero, S.A. de C.V.  Alimentos Balanceados de Cuajinicuilapa.  Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje  Fondo Guerrero.</p>
Secretaría de Fomento Turístico	<p>Centro de Convenciones de Taxco.  Conjunto Turístico Jacarandas.  Promotora Turística de Guerrero.  Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo.  Centro Internacional Acapulco.  Casa de la Cultura.  Administradora de Playas.  Seguridad Pública.  Fideicomiso Acapulco.  Secretaría de Educación Guerrero.  Secretaría de Fomento Agrícola y Forestal.  Maquinaria para Obras Populares.  Secretaría de Desarrollo Social.</p>
Secretaría de Desarrollo Rural	<p>Todo el gabinete estatal y los municipios.  Distribuidora de Insumos Campesinos.  Instituto Social de Fomento Agropecuario.  Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.  Consejo Estatal del Café.</p>
Secretaría de Educación Guerrero	<p>Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero.  Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.  Universidad Autónoma de Guerrero.  Colegio de Bachilleres.  Radio y Televisión de Guerrero.</p>
Secretaría de la Mujer	<p>Todo el gabinete estatal.</p>
Secretaría de la Juventud	<p>Secretaría de Desarrollo Social.  Secretaría de Educación Guerrero.  Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo.  Secretaría de Desarrollo Rural.  Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.</p>

	Instituto Guerrerense de la Cultura.
Contraloría General	Todo el gabinete estatal y los Ayuntamientos.
Coordinación General de Fortalecimiento Municipal	Todas las dependencias estatales y los ayuntamientos.
Procuraduría del Campesino y Asuntos Indígenas	Secretaría General de Gobierno. Procuraduría General de Justicia del Estado. Secretaría de Desarrollo Rural Ayuntamientos.

Fuente: Contraloría General del Estado

Otras dependencias realizan tareas de coordinación muy específicas, tal es el caso del DIF; de la Representación del Estado de Guerrero en el D.F. y en Houston, Texas, entre otras. Asimismo, es preciso mencionar que debido a las complejas relaciones entre ambos niveles de gobierno, se han ideado mecanismos adicionales que les den orden, claridad y certidumbre; para ello se promueven acuerdos, convenios y decretos, cada uno con un grado de obligatoriedad, sin que en algún momento se de la coacción para su cumplimiento, es decir el estado decide por sí mismo el momento en que se coordina o deja de coordinarse.

Desde el año de 1976, la colaboración y coordinación entre el gobierno federal y el gobierno del estado de Guerrero se ha efectuado anualmente, a través de los Convenios Unicos de Coordinación, que en 1983, cambian de nombre por el de Convenio Unico de Desarrollo (CUD) y en 1992 a Convenio de Desarrollo Social (CDS). Dentro de éstos, se establecen los apoyos que se otorgan a los ayuntamientos.

El Convenio de Desarrollo Social firmado en 1996, está integrado de nueve capítulos. Se reseñan los más trascendentes.

El primero trata los objetivos del Convenio: a) coordinar las acciones y la aplicación de recursos para elevar los niveles de bienestar, financiados con recursos presupuestales del Ramo XXVI, «Superación de la pobreza»; b) fortalecer los municipios como ejes del desarrollo social y económico, con la participación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. La autorización de recursos está sujeta al dictamen de congruencia y autorización que sobre la transferencia de recursos emita la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El capítulo segundo trata de la planificación estatal para el desarrollo. Para hacer más participativa y dinámica la relación federación-estado-municipio, ambos niveles de gobierno se comprometen a realizar acciones para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, lo cual requiere fortalecer la integración del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEG), como único mecanismo de coordinación

institucional; igualmente trata del control, evaluación y seguimiento de los recursos que corresponden al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

El capítulo tercero explica que por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social se descentralizarán programas y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, previstos en el Ramo XXVI a favor del estado y de éste a los municipios.

El capítulo cuarto expone el financiamiento de los programas de desarrollo social. Del total del presupuesto de ingresos aprobado por el Congreso de la Unión para el año de 1995, 352,488.7 millones de pesos fueron destinados al estado de Guerrero por la federación, a través del convenio citado.

Lo anterior es consecuencia del pacto federal dentro de la libertad y soberanía de los estados y municipios, y está sustentado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Guerrero; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y leyes y disposiciones correlativas.

Las relaciones entre el estado y los ayuntamientos tienen su fundamento en un mecanismo similar al utilizado en la federación-estado, denominado Convenio Unico de Desarrollo Municipal, conocido por las siglas CUDEM. Particularmente, en materia de fortalecimiento y operación del subsistema municipal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo, cuyo clausulado establece:

- Fortalecer y operar el subsistema de control y evaluación de la gestión pública y apoyar el desarrollo y modernización administrativa, en dicho ámbito, "los municipios se comprometen a efectuar las acciones necesarias para promover, en los términos que establece el artículo 61 fracción 23 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, la creación de la Contraloría Municipal que se encargará del control, vigilancia y evaluación de los recursos propios del municipio y los que la federación y/o el estado le transfieren en el marco del Convenio de Desarrollo Social Municipal".
- Brindar asesoría y apoyo técnico a los municipios, para optimizar los trabajos o programas de fiscalización, control y evaluación de los recursos propios, así como de los que la federación y/o el estado le transfieren para su ejecución.
- Implementar medidas de modernización y simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentralicen los gobiernos federal y estatal al ayuntamiento, así como el cumplimiento de los objetivos de los programas convenidos entre dichos órdenes de gobierno.
- El estado, a través de la Contraloría General y los municipios, se comprometen a fortalecer la operación del sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, reforzando los mecanismos de recepción, atención y resolución de los planteamientos de los ciudadanos.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES**

Desde 1987 a la fecha se han llevado a cabo más de 13 acuerdos de descentralización de funciones de algunas secretarías y organismos, entre el gobierno federal y estatal. Estos se

han llevado a cabo por iniciativa propia del gobierno federal o a petición del gobierno del estado y sus repercusiones han sido beneficiosas para la entidad. Dentro de éstos cabe mencionar el acuerdo por medio del cual se entregaron con recursos para su rehabilitación, las plantas procesadoras de coco de San Jerónimo, Coyuca de Benítez y la refinadora de aceite de Iguala; los Servicios Estatales de Educación Pública, cuyo objeto es prestar servicios de educación en las diversas modalidades y en los diferentes niveles, así como la de cualquier tipo destinada a obreros y campesinos; el Centro Internacional Acapulco; Secretaría de Turismo; el Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala; el Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo; el Acuerdo de Coordinación para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social de la Economía de la entidad, celebrado entre el gobierno del estado y la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Acuerdo de Coordinación entre el gobierno del estado y el Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación para la realización del «Estudio del Sistema de Ciudades de Guerrero».

También podemos mencionar el Acuerdo de Coordinación que celebran el gobierno del estado, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con el objeto de implementar el Programa del Empleo Rural; el Acuerdo de Coordinación para la realización del Programa de Coordinación especial denominado «Fortalecimiento y operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación» celebrado entre el *Fuente:* Secretaría de Finanzas y Administración gobierno del estado y las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; el Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el gobierno del estado, con el objeto de sentar las bases para la operación del Sistema Nacional de Promoción Externa; el Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y el gobierno del estado, para el control y vigilancia en la obtención, recolección, análisis, fraccionamiento, conservación, distribución y aplicación de la sangre humana y sus componentes; y el Acuerdo de Coordinación que celebran el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con el objeto de establecer las bases para el desarrollo de la zona federal marítima terrestre correspondiente a la jurisdicción de los municipios de Acapulco y Teniente José Azueta.

Dentro de los acuerdos de descentralización entre el gobierno del estado y los municipios, se encuentran los sistemas de agua potable y alcantarillado a favor de los ayuntamientos, destacando por su número de habitantes los municipios de Acapulco, Chilpancingo e Iguala, así mismo, se han descentralizado las funciones de la policía, tránsito y vialidad, entre otras.

## **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

El desarrollo del tema ofrece la oportunidad de reflexionar sobre los actuales desafíos que encara nuestra sociedad, que está buscando diseñar a corto plazo, medidas que sienten las bases de nuestro proyecto de vida colectivo para el siglo XXI.

Dentro de las sugerencias para un mejor funcionamiento y equilibrio de poderes, es interesante mencionar la propuesta hecha el 15 de noviembre de 1996, durante la instalación de la LV

Legislatura del H. Congreso del estado de Guerrero, en donde se expresó que una de las metas por alcanzar una efectiva división de poderes requerirá ampliar y modificar artículos de la Constitución.

A lo anterior agregaríamos: encontrar el equilibrio entre qué tanto debe descentralizar cada dependencia federal a su homóloga estatal y ésta a nivel municipal, para compartir responsabilidades en grado; es el caso de las secretarías de Turismo estatal y federal, así como la Secretaría de Finanzas y Administración y la de Hacienda y Crédito Público en Guerrero, lo cual podría ampliarse a las secretarías faltantes.

Así mismo es pertinente estimar y entregar mayores recursos a los estados y municipios, sin menoscabo de los compromisos de la federación, para lo que sería conveniente considerar a representantes estatales en la mecánica de distribución de recursos. También es necesario, ampliar la supervisión estatal a todos los recursos que derrama la federación en la entidad y no sólo respecto al Ramo XXVI, lo cual ayudaría al sistema de control federal.



# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA





La modernización administrativa, entendida como un proceso permanente de revisión y readecuación del marco jurídico y de las estructuras organizativas del gobierno, tiende al perfeccionamiento de sus esquemas de operación interna y a la mejora de los diversos trámites y servicios al público. Modernizar implica el establecimiento de mecanismos administrativos ágiles, adaptativos y flexibles, propensos al propósito de actualizar lo útil y crear lo necesario, pero también a suprimir aquello que, al tiempo, resulte inoperante u obsoleto, identificado a través de una evaluación minuciosa y periódica.

En Guerrero, donde la profundidad de los desequilibrios sectoriales y regionales comúnmente ha derivado en altos índices de marginación y pobreza, este proceso de modernización más que obedecer a impulsos protagónicos innovadores, se ha constituido en un asunto de responsabilidad histórica del gobernante para mejorar, día a día, la gestión pública y elevar los niveles de bienestar social.

Debido al imperativo de avanzar hacia estadios de mayor desarrollo administrativo, se han realizado en la entidad constantes y variados esfuerzos por adecuar las estructuras gubernamentales a los requerimientos de una sociedad cada vez más crítica y demandante, siempre en el marco de un programa riguroso de austeridad y racionalización del gasto público. Para tal efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero prevé la posibilidad de su innovación continua, autorizando al ejecutivo estatal para crear o proponer ante el H. Congreso del Estado la creación, fusión o extinción de unidades administrativas, tanto en el ámbito central como en el sector paraestatal.

Con estos fines, se elaboró en la entidad un programa de modernización administrativa que plantea cinco objetivos básicos: 1) mejorar el nivel de desempeño de la administración pública, en función de las necesidades de la sociedad, 2) fortalecer el uso honesto de los recursos públicos, 3) imprimir mayores grados de racionalidad al manejo de estos recursos, 4) agilizar y simplificar la prestación de los servicios públicos y 5) apegar el comportamiento administrativo a la noción del estado de derecho.

Dentro de este programa fueron diseñados 11 subprogramas: 1) uso intensivo de la planeación, 2) implantación de sistemas de planeación y seguimiento, 3) mejoramiento de los sistemas de estadística e informática, 4) uso racional de la computación electrónica, 5) mejoramiento de la administración de personal, 6) racionalización de la organización administrativa, 7) descentralización y desconcentración territorial, 8) mejoramiento de los procedimientos internos y externos, 9) renovación del marco legal, 10) desarrollo de la administración de los recursos materiales, financieros y tecnológicos y 11) formación de una cultura administrativa basada en la eficiencia y en la democracia.

En el estado, las experiencias más relevantes de modernización administrativa relacionadas con la prestación de los servicios públicos de mayor demanda poblacional, son: a) uso racional de la computación electrónica, b) racionalización de la organización administrativa, c)

desconcentración y descentralización y d) mejoramiento de los procedimientos internos y externos.

### ***Uso racional de la informática***

El uso de los sistemas computarizados en la administración pública tiene un significado de alto impacto para la ciudadanía, ya que posibilita una atención mas expedita y eficaz y, al mismo tiempo, reduce los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones con lo que se evitan probables actos de corrupción, por parte de los servidores públicos.

Considerando lo anterior, el gobierno del estado ha venido haciendo esfuerzos para que, aún dentro de las limitaciones presupuestales, se mantenga en forma constante la canalización de recursos para ir ampliando el uso de la computación en las acciones de operación interna y en la prestación de los trámites y servicios al público.

Durante los últimos años se registraron avances considerables en este sentido, mediante la actualización de equipos, con lo que se equiparon varias dependencias y entidades, incluyendo un alto porcentaje de las oficinas fiscales regionales. Incluso, a principios de 1996 la Contraloría General del Estado quedó enlazada con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de la federación, vía correo electrónico, para el intercambio de información y el seguimiento a los diferentes programas coordinados.

Mejorando substancialmente la atención de múltiples acciones de gobierno contándose, entre otras: recepción y control de las declaraciones de situación patrimonial, demanda popular y control de gestión, seguimiento a quejas y denuncias, padrón de contribuyentes, nómina de personal y los pagos sobre uso y tenencia de vehículos, licencias sanitarias, establecimientos comerciales, derechos y aprovechamientos estatales.

Por otra parte, se convino con los seis ayuntamientos más desarrollados administrativa y económicamente para que, a través de compromisos crediticios con BANOBRAS, se instrumentara un programa de modernización del catastro, el cual comprendió los trabajos técnicos y la adquisición del equipo de cómputo. Actualmente, se encuentran ya aprovechando este sistema los municipios de Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Taxco, José Azueta (Zihuatenejo) y Pungarabato, la mayoría de los cuales ampliaron el uso de la computación a otros renglones de la administración, con el beneplácito general de usuarios y contribuyentes.

### ***Racionalización de la organización administrativa***

La Ley Orgánica de la Administración Pública faculta al ejecutivo estatal para crear, fusionar o extinguir instituciones públicas en función de los requerimientos o exigencias de la sociedad y el gobierno.

Recientemente el ejecutivo estatal, preocupado por la atención preferencial de sectores poblacionales, creó la Secretaría de la Juventud y fusionó las Procuradurías de Defensa de

los Campesinos y de la Montaña y de Asuntos Indígenas, derivando de ellas la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas. En este mismo sentido, se fusionaron las Secretarías de Fomento Agrícola y Forestal y la de Fomento Ganadero y Pesquero, resultando la Secretaría de Desarrollo Rural, que atiende de manera integral los sectores agropecuario, forestal, pesquero y los aspectos relacionados con la ecología. Asimismo, y con el propósito de fortalecer el apoyo que el estado brinda a los municipios de la entidad, se ampliaron las atribuciones y funciones de la hoy Coordinación General de Fortalecimiento Municipal a cuyas tareas de apoyo técnico y asesoría se agregan la coordinación de giras del gobernador.

También, como parte del proceso de reestructuración administrativa, se extinguió la Secretaría de Coordinación, cuyas funciones y recursos fueron redistribuidos a la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, a la Contraloría General del Estado y a la Secretaría Particular del C. gobernador.

Con esta visión gubernamental se atiende más eficientemente las necesidades planteadas por los jóvenes, los campesinos, los indígenas y las comunas municipales, además de fomentarse el desarrollo del sector primario en la entidad. También como medidas tendientes a la racionalización administrativa y por considerarse que no cumplían con los objetivos propuestos de su creación o porque sus funciones coincidían con las realizadas por otras instituciones, se decretó la extinción del OPD Comisión de Vivienda Popular y de Regularización de la Tierra Urbana de Acapulco y de los OPPS Industrias Forestales de Guerrero, Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero y Alimentos Pecuarios de Guerrero.

### ***Desconcentración y descentralización***

Una de las políticas que rigen la administración pública del estado de Guerrero es la desconcentración. Las secretarías de estado fueron concebidas como instituciones propiamente gubernamentales, es decir, dependencias del poder ejecutivo estatal destinadas a colaborar en el desempeño de sus competencias, y por lo cual en esta calidad, configuran políticas de carácter administrativo, que fungen como autoridad y sus titulares por relación sectorial integran los consejos de administración y las juntas directivas de multitud de organizaciones, llámense entidades paraestatales, organismos del sector social y organismos afines. Para atender debidamente su carácter gubernamental y dedicar su tiempo a la formación de políticas y a conducir y ejercer el seguimiento de actividades, las secretarías cuentan con órganos desconcentrados por función, dotados de un adecuado margen de libertad para ejecutar actividades.

La desconcentración alivia así el peso de las labores en las dependencias centralizadas y agiliza el despacho de los asuntos de la administración pública. Paralelamente se han instituido otros entes similares, pero con un diseño organizativo distinto, orientados a cumplir deberes múltiples o específicos dentro de un espacio territorial amplio, es decir, son órganos administrativos desconcentrados por región. Comencemos analizando los primeros.

La creación de órganos administrativos por función ha significado una medida muy atinada, fundamentalmente porque además de facilitar lo propiamente gubernativo de las secretarías de Estado han permitido la creación de entes adecuados para ejecutar tareas determinadas. Esta situación ha contribuido para que las dependencias centralizadas no sean desfiguradas y desviadas de su principio organizativo y, a la vez, ha incentivado la imaginación de las autoridades guerrerenses.

Estos órganos con autonomía técnica están jerárquicamente subordinados a las dependencias centrales y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. Su diseño estructural obedece a una variedad de formas versátiles, flexibles y adaptativas que facilitan el cumplimiento de su función vital.

Cabe destacar que las tareas encomendadas a estos organismos se realizaban antes por la dependencia de su adscripción, por lo que con su desconcentración las atribuciones y recursos fueron reasignados para eficientar su operatividad y funcionamiento.

Existen en la entidad otros órganos administrativos desconcentrados por territorio. En esta categoría se encuentran las cinco delegaciones generales de gobierno que dependen de la Secretaría General de Gobierno y tienen como propósito supervisar, dirigir, coordinar y vigilar la acción del gobierno en las diferentes regiones del estado, procurando con esto favorecer la eficiencia administrativa, proporcionar un mejor servicio a la ciudadanía y auspiciar el desarrollo regional, es decir, tienen bajo su control las oficinas públicas desconcentradas territorialmente en el interior del estado.

La Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas, recién constituida por fusión, es el órgano encargado de vigilar y dar seguimiento de los programas y proyectos de las dependencias federales, estatales y municipales, y defender los derechos de los campesinos e indígenas proporcionándoles asistencia técnica y jurídica a través de sus delegaciones ubicadas en las regiones de la Montaña, Costa Chica y Centro.

También, como organismo desconcentrado por territorio, se considera al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, que tiene como finalidad promover la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, así como la de hacer compatibles los esfuerzos y acciones de las dependencias estatales, federales y los ayuntamientos. Esta coordinación opera a través de una coordinación general, una coordinación operativa y siete coordinaciones regionales ubicadas en las correspondientes regiones del estado.

En relación con la descentralización administrativa se tienen en el estado diversas experiencias, ya que existen organismos públicos descentralizados conocidos genéricamente como sector paraestatal, los cuales son definidos como órganos revestidos de personalidad jurídica o que constituyen un patrimonio fiduciario autónomo y pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos. Estos organismos se rigen por la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero* y por la *Ley de Entidades Paraestatales*, conformando este sector organismos que atienden aspectos como la construcción de vivienda

popular, urbanización de lotes para habitación e instalaciones industriales, fomento a la producción agropecuaria, prestación de servicios de salud, agua potable, radio y televisión con fines culturales y recreativos, suministro de equipos para obras populares y formación de empresas del sector social entre otras actividades.

Asimismo, atendiendo el mandato del artículo 115 constitucional y considerando la capacidad técnica, administrativa, financiera de los ayuntamientos, se han transferido a casi la totalidad de ellos los servicios públicos que por ley les corresponde suministrar, como son el agua potable, seguridad pública, tránsito, recolección de desechos sólidos, catastro, rastro, etc., con lo que se favorece la autonomía del municipio y se fortalece la hacienda municipal mediante una mayor captación de ingresos propios.

### *Simplificación de los procedimientos internos y externos*

Las funciones gubernamentales por definición deben ajustarse a las normas del derecho. Sin embargo, en este campo se observan todavía insuficiencias normativas ya que no todas las dependencias y entidades de la administración estatal cuentan con sus documentos administrativos básicos como son: el reglamento interior, el manual de organización y el manual de procedimientos.

La adecuación del marco jurídico-administrativo que expedito, transparente y agilice las acciones de gobierno es una actividad permanente que permite elevar la eficiencia y normar las funciones institucionales. Para ello se han elaborado 12 reglamentos interiores de las dependencias centrales y 16 de las entidades paraestatales, los cuales contribuyen a la legalización y regulación de sus actividades.

Para la actualización de la estructura administrativa del aparato gubernamental, el año pasado se elaboraron todos los organogramas operativos y funcionales de las dependencias y entidades del estado, además de algunos organismos de la administración pública estatal, lo que permitió formular doce manuales de organización del sector central y 15 del paraestatal, desarrollándose actualmente una revisión técnica, funcional y jurídica de la organización pública, con el objeto de evitar la duplicidad o incumplimiento de objetivos y funciones preestablecidos.

Además del ordenamiento interno de las instituciones que se refleja en un mayor orden y control de su quehacer público, el gobierno del estado proporciona a la población una gran variedad de servicios para los cuales es necesario realizar diversos trámites. En este sentido y coordinadamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, se implementaron acciones para desarrollar el Programa de Simplificación Administrativa. Primeramente se instaló el Comité de Simplificación de la Administración Pública Estatal, presidido por el Contralor General del Estado y conformado por representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en donde se programaron sesiones de trabajo para determinar la susceptibilidad de suprimir trámites engorrosos y sustituirlos por otros sencillos y rápidos.

Para la ejecución del Programa de Simplificación Administrativa se integraron 16 comités sectoriales a través de seis reuniones regionales se proporcionó orientación administrativa y financiera a los presidentes municipales, tesoreros, titulares de obras públicas y coordinadores municipales de programas sociales. Se celebraron dos acuerdos de coordinación, uno con el Congreso del Estado para el establecimiento y operación del Programa Estatal de Coordinación de Control y Fiscalización de los Ingresos Públicos, y el otro, con ayuntamientos municipales denominados «Promoción y Gestión para el Fortalecimiento del Subsistema Municipal de Control y Evaluación».

Con estos fines se dispuso la revisión e impresión de una guía que concentra 220 trámites y servicios simplificados que son mayormente solicitados por la población, en donde se precisa de manera clara y sencilla, el nombre del trámite o servicio, su descripción, la dependencia o entidad a donde debe acudir, su ubicación, los requisitos que se piden, costo, horarios de atención, teléfonos y el fundamento jurídico-administrativo de su aplicación o requerimiento. En esta tarea las secretarías que más procesos o trámites simplificaron fueron la Secretaría General de Gobierno con 51, la Secretaría de Educación Guerrero con 26, el DIF-Guerrero con 22 y la Secretaría de Desarrollo Social con 20.

Para su elaboración y diseño, se consideraron preponderantemente, las opiniones del usuario y las experiencias que al respecto se tenían acumuladas en las oficinas de atención al público respectivas. Para darse una idea de estos beneficios, se tienen por ejemplo trámites que antes de simplificarse duraban más de tres meses para su atención y se redujeron a 15 días, y de otros que antes duraban un mes hoy se resuelven en sólo un día.

La guía de referencia se actualiza permanentemente con la participación de las dependencias federales y estatales editando una versión por cada ejercicio, misma que es perfeccionada para lograr mejoras permanentes en la prestación de servicios públicos de mayor demanda poblacional.

Complementario a estos apoyos, la administración estatal procura mejorar la calidad de los servidores públicos mediante la impartición de diversos cursos de capacitación, a efecto de mejorar la atención y elevar la productividad del personal. En 1995 se impartieron cursos de archivo y correspondencia, ortografía, taquigrafía, relaciones laborales, motivación laboral y redacción. Asimismo, y destinados a mandos medios y superiores, se han impulsado diplomados, seminarios, talleres, cursos y conferencias relacionadas con diseño de políticas públicas, proyectos de inversión y democracia, contando para ello con la colaboración de instituciones de educación superior estatales y nacionales. Se ha apoyado también a los servidores públicos que desean continuar su educación formal en los distintos niveles de escolaridad.

En algunas áreas de la administración como en la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo se han instalado ventanillas únicas de gestión, lo cual facilita el apoyo que la dependencia ofrece a pequeños empresarios locales, quienes en un solo lugar tramitan los apoyos requeridos para la apertura y operación de sus actividades empresariales.

La instalación de ventanillas únicas de gestión en el estado, es una opción que actualmente se trabaja a nivel estatal, para que operen en los municipios de la entidad, participando en este proyecto la SECOFI, el gobierno del estado, los gobiernos municipales y los organismos patronales, mismos que a través de varias reuniones han detectado los requisitos duplicados, los no indispensables, los que no están claros y los que están muy burocratizados y hacen que las gestiones demoren más tiempo del necesario.

Aunque se han dado pasos importantes para modernizar integralmente los sistemas de atención al público, éstos aún presentan deficiencias y rezagos, por lo que el esfuerzo para su actualización y modernización deberá ser continuo y permanente, a efecto de abarcar todas las áreas de la administración estatal y municipal que actúe como palanca para impulsar el desarrollo del estado, lo cual seguramente redundará en una mejor administración que incremente la confianza de la población.

## **ENFOQUE COMPARATIVO**

Se ha definido a la modernización administrativa como el mejoramiento de la productividad y control de los recursos tendientes a atender con eficacia las necesidades colectivas, cuyo efecto se extiende a la racionalización de la administración de la organización y operación de las dependencias y entidades descentralizadas y aún sus beneficios alcanzan a las municipalidades guerrerenses. En tal sentido, la modernización administrativa del estado de Guerrero, no es un proyecto accesorio, ella da perfil fundamental a la administración pública estatal. El proceso es constante y permanente, y se orienta a que las actividades del gobierno respondan pronta y eficientemente a las necesidades más urgentes de la sociedad.

La historia de la administración pública de la entidad, ha sido la historia del esfuerzo constante de las autoridades estatales en turno por modernizar el aparato público administrativo que coadyuve a superar el subdesarrollo, y como sucede con frecuencia, a mayor grado de subdesarrollo, mayor necesidad de perfeccionar a la administración organizándola para ese propósito. No es por eso extraño que en Guerrero se encuentren una multiplicación de esfuerzos para transitar a la modernidad, para que por medio de la administración pública estos esfuerzos adquieran organización, concierto y objeto común para alentar la congregación de energías sociales de índole diverso.

Las instituciones administrativas contienen los necesarios ingredientes de profesionalización que reclama la moderna administración de personal pero debe abrirse con igual generosidad a la participación ciudadana que mucho puede contribuir a la evasión del subdesarrollo. El subdesarrollo entraña la persistencia de formas de vida tradicionales, de organizaciones fuertemente matizadas por lazos sociales fundados en compromisos de sangre, de cuna, de estirpe, hondamente alejados de todo aquello que representa a la sociedad moderna cuyo carácter es el mérito, la capacidad y el desempeño. Por tanto, la sociedad tradicional es incapaz de modernizarse por sí sola, requiere de la función innovadora que le imprime un

factor de prosperidad y potenciación: la administración pública, cuyas reglas básicas exigen la racionalización, la eficiencia y la responsabilidad social, ésta ha sido la premisa seguida por las regiones del orbe atrapadas y dispuestas a superar el subdesarrollo.

El estado de Guerrero, con tan escasos recursos se ha dado a la tarea de constituirse en una verdadera entidad federativa en su más amplia acepción de estado. Aquí se encuentran todos los órganos de un estado, de manera similar a un estado nacional, pero situándose adecuadamente en las condiciones propias de un régimen federal. En Guerrero las secretarías son un símil de las secretarías de estado-nación, y la función que cumplen las instituciones descentralizadas, las desconcentradas y las de participación social, es similar a las propias de una república.

Aquí es perceptible el esfuerzo de alejamiento del añejo sentimiento de protección del gobierno federal, de un ancestral paternalismo. Guerrero es una entidad que ha formado los órganos necesarios y suficientes para actuar, gradualmente, cada vez más por sí mismo y para relacionarse con la república, concibiéndose a sí mismo como una persona estatal, con voluntad y con actividad propia.

La realidad económica, social y política de Guerrero, obliga a sus autoridades a aguzar su imaginación y sensibilidad para responder eficientemente a los nuevos planteamientos sociales. El signo de nuestro tiempo es el cambio y la modernización de la administración pública estatal es el instrumento para fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población. El Guerrero actual se parece muy poco o casi nada al Guerrero de 1850, año en el que se erige como entidad federativa. Sus actividades económicas han evolucionado y adquirido mayor o menor relevancia en el presente del estado, la población se ha multiplicado, las condiciones de vida de la sociedad han sufrido variaciones sustanciales y las organizaciones políticas y sociales han proliferado y madurado imprimiendo a la entidad la característica de una sociedad más plural y diversa. Estos cambios en la vida del estado han impreso su sello en la administración estatal de la cual también puede decirse que poco o nada se parece a la administración que se conformó en los inicios de la entidad.

Definitivamente el estado de Guerrero es actualmente, con mucho, una entidad más moderna ya no se diga que la de hace casi 150 años, sino a la de hace apenas 10. La velocidad con que las instituciones, los sistemas, los procesos y las tecnologías obsoletas, se acelera a medida que el tiempo avanza.

Hoy en la entidad, como se mencionó anteriormente, dependencias y organismos que responden especial y directamente a los nuevos requerimientos, cuenta con mejores instrumentos y herramientas para cumplir con su obligación como prestador de servicios públicos, ofrece instalaciones más adecuadas y procedimientos más simplificados y claros para la realización de todo tipo de trámites, y los servidores públicos se han capacitado y desarrollado mentalidades, aptitudes y capacidades para cumplir de la mejor manera con las tareas encomendadas.



Las medidas de modernización implementadas en la administración pública estatal no pueden valorarse con información cuantitativa debido a que se carece de datos al respecto. Sin embargo, se puede comentar que todas ellas han tenido un efecto positivo para la sociedad y la administración pública en el estado, porque prácticamente todas las familias guerrerenses de cualquier nivel de situación recurre a alguna instancia de gobierno a realizar trámites o gestionar servicios.

La reestructuración y readecuación administrativa expresada en la creación de la Secretaría de la Juventud, y la constitución por fusión de la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas, obedecen a la percepción del nuevo gobierno acerca de las necesidades y demandas de sectores poblacionales estratégicos que reclaman una mayor atención. Hoy los jóvenes, los indígenas y los campesinos, además de las mujeres, cuentan con instituciones especializadas que atienden con mayor eficiencia y prontitud los problemas planteados. La reintegración de las actividades pecuarias, forestales, pesqueras y sobre aspectos ecológicos en la recién fusionada Secretaría de Desarrollo Rural, buscan que los sectores sociales relacionados con estas áreas reciban una respuesta integral a las necesidades del sector rural, sector que por cierto abriga a una gran cantidad de guerrerenses.

Otra área de la administración estatal que también se vio fortalecida con la reestructuración, es la relacionada con el fortalecimiento de los municipios, ya que con la creación de la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, que asume nuevas funciones, el apoyo hacia las municipalidades se ve favorecido, y con ello se beneficia a todos los habitantes del estado.

Desde el punto de vista administrativo, estos ajustes se traducen en una redistribución funcional, presupuestal y orgánica de las tareas de gobierno, con el propósito de que no crezca la plantilla de personal, sino al contrario, se reduzca elevando su eficiencia.

Referente a la desconcentración y descentralización administrativa, ésto también significa beneficios a la ciudadanía ya que los organismos instituidos obedecen a la necesidad de atender áreas o actividades específicas de gobierno relativas al desarrollo social, como son la cultura, la vivienda, el suelo urbano, el fomento agrícola, el deporte y la recreación, etc. Estos procesos de desconcentración y descentralización de funciones, obviamente representan un alivio en las cargas de trabajo de las dependencias centrales, las cuales pueden dedicarse a las tareas de dirección, supervisión y planeación de sus respectivas áreas de competencia y acercar los servicios de gobierno a los lugares donde son requeridos por la sociedad.

En cuanto a la utilización de sistemas de cómputo y mejoramiento de procedimientos que tienen que ver con la mejora de la prestación de los servicios públicos, los beneficios sociales son directos, ya que con la agilización y simplificación de los trámites, la funcionalidad de las instalaciones y la sensibilización y capacitación de los servidores públicos que atienden a los

usuarios, se refleja en un mejor trato y atención. Administrativamente estos aspectos de la modernización, transmiten una nueva imagen a la ciudadanía que ven en estas innovaciones y aptitudes signos de que la administración avanza y se desarrolla.

Las acciones de modernización implementadas apuntan hacia la consecución de los objetivos iniciales propuestos en el programa: fortalecer el uso honesto de los recursos públicos, imprimir mayores grados de racionalidad al manejo de estos recursos, agilizar y simplificar la administración de los servicios públicos y, apegar el comportamiento administrativo a la noción del estado de derecho.

## PERSPECTIVAS

Como se mencionó, las perspectivas de modernizar la administración pública estatal son alentadoras y condición indispensable para coadyuvar al desarrollo del estado.

Cada vez es más frecuente escuchar el reclamo social que desea mayor participación en las decisiones del gobierno. Los organismos públicos de participación social y de bienestar social, los comités de participación ciudadana, los consejos, las comisiones, las asociaciones, etc., son una muestra de esta creciente inquietud ciudadana, a la cual hay que proporcionar mayores espacios de intervención.

La administración del estado por obligación, tendrá que idear formas de integrar este potencial social a las tareas gubernamentales. El ajuste constante de las estructuras administrativas, el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, la desconcentración y descentralización de funciones y la incorporación de nuevas tecnologías, son actividades que deberán estar sujetas a la modernización.

Actualmente existen en proceso de estudio y revisión diferentes organismos de la administración pública, los cuales pueden ser susceptibles de transferirse a los municipios, a la iniciativa privada o al sector social, buscando con esto adelgazar el aparato público estatal, sin descuidar por supuesto sus funciones sustantivas.

La capacitación a los servidores públicos es así mismo una preocupación constante y se proporcionan actualmente facilidades para que el personal administrativo continúe sus estudios en los sistemas de educación formal para que adquieran nuevos conocimientos y habilidades que puedan ser aprovechados en sus actividades laborales. También mediante cursos, seminarios u otros mecanismos de capacitación, la administración estatal se provee cada vez más de cuadros más profesionales y eficientes.

En sí, las perspectivas de la administración, apuntan hacia su modernización que tiene como propósito general cumplir con el objetivo de coadyuvar al desarrollo y bienestar a la población del estado, acercando los servicios más solicitados por los guerrerenses a donde se requieren a través de la desconcentración territorial, posibilidad que estará sujeta a la capacidad operativa y a los recursos financieros y técnicos disponibles en la entidad.

## *Bibliografía*

### CAPITULO II

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 33 del 21 de abril de 1987 (versión actualizada en mayo de 1996, Secretaría de Coordinación del Estado).

**Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las bases para su regulación**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 89 del 19 de octubre de 1987.

**Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 100 del 2 de diciembre de 1988.

**Ley que establece las Bases para el Fomento de Participación de la Comunidad**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 41 del 13 de mayo de 1987.

**Acuerdo que establece los Gabinetes de la Administración Pública**, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero No. 83 del 3 de septiembre de 1987.

Omar Guerrero Orozco, **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**, INAP, Gro., 1991, 295 pp.

**Decreto No. 3, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero No. 103, del día 17 de diciembre de 1996.

### CAPITULO IV

**Ley de Planeación del Estado de Guerrero**, publicada en el Periódico Oficial No. 16 del 22 de febrero de 1992.

**Plan Trienal de Desarrollo, 1996-1999**. Estado de Guerrero.

**Convenio de Desarrollo Social 1996**, suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Guerrero, 40 p.

Aguirre Rivero, Angel Heladio. **Informe de Gobierno 1995, Anexo Estadístico** Gobierno del Estado de Guerrero. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero**, 1995.

Contraloría General del Estado de Guerrero. **Los Sistemas de Control de la Inversión Pública**, octubre 29 de 1996.

Gobierno del Estado de Guerrero. **Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero**, No. 102, 17 p.

### CAPITULO V

**Anexo Estadístico del Informe de Gobierno del Estado de Guerrero 1995**. 116 pp.

**Cartas Guerrerenses a los Servidores Públicos**. México; Gobierno del Estado de Guerrero; 1993, 71 pp.

Guerrero Orozco, Omar; **la Administración Pública en el Estado de Guerrero**; México; IAP-Gro., 1991, 295 pp.

Ley de Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero.

**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Núm. 674.**

Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Número 248.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, Talleres Gráficos de México, 177 pp.

Ley que establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para Agentes de Ministerio Público, Peritos, Policías Judicial y Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio.

Vázquez Alfaro, José Luis y otros; **Código Ético de conducta de los Servidores Públicos**; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie G: Estudios doctrinales, núm. 165; México, 1994, 298 pp.

**CAPITULO V**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 1985.

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**, 1992.

**Convenio de Desarrollo Social 1996**, suscrito entre el ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Guerrero, 40p.

**Diario Oficial de la Federación**, diciembre 28 de 1994, segunda sección, p. 5.

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero**, 1995.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Editorial Porrúa, México, 1996.

**Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero**, No. 21, p. 3-23.

**Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero**, No. 93, 38 p.

**Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero**, No. 95, 38 p.

**Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero**, No. 95, alcance I, 20 p.

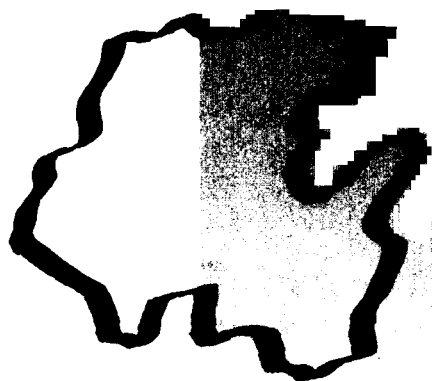
**CAPITULO VI**

Gobierno del Estado de Guerrero, **Tercer Informe de Gobierno, 1996**, 57 pp.

Gobierno del Estado de Guerrero, Contraloría General del Estado, **Guía de Trámites y Servicios al Público**, 207 pp.

Guerrero Orozco Omar, **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**, INAP, Gro., 1991, 295 pp.

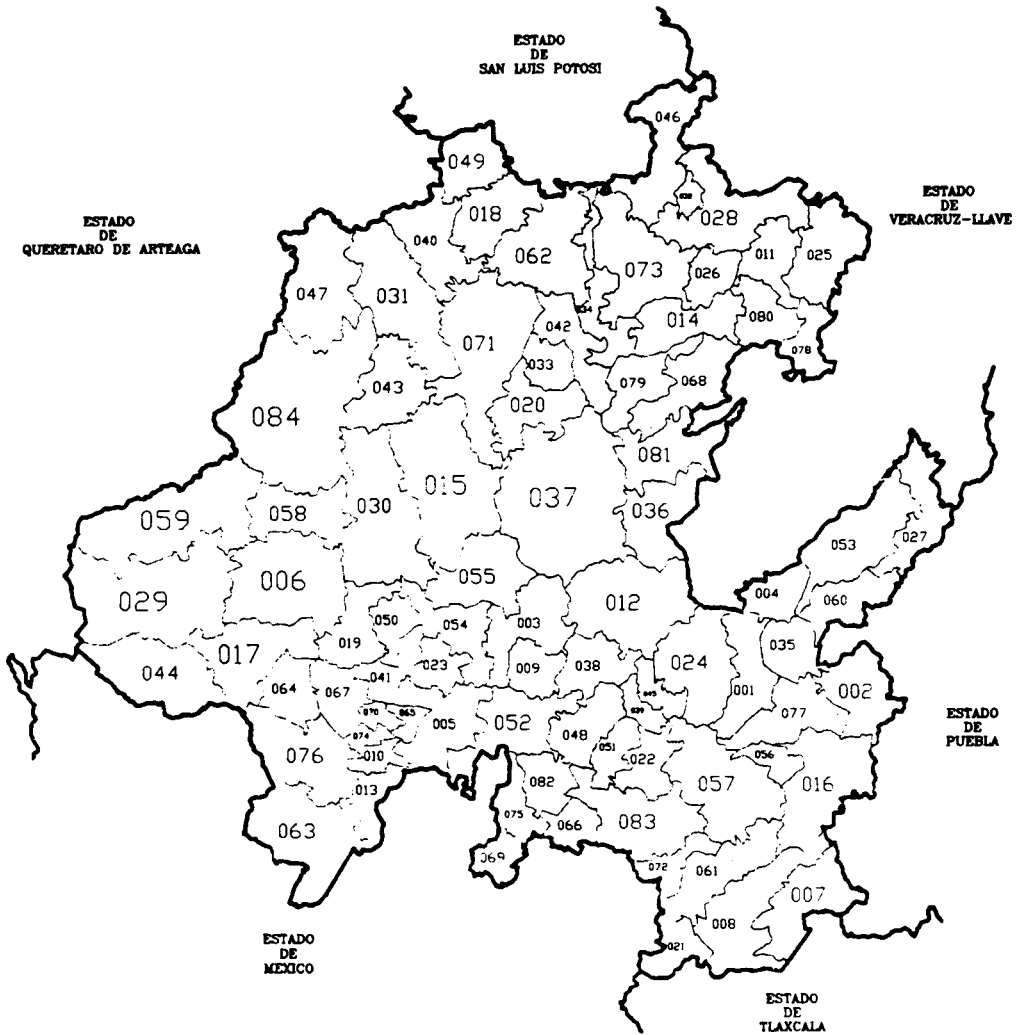
**Programa de Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de Guerrero**, 1994.



# Hidalgo

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>87</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>99</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>111</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>119</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>127</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>141</b>



## **Preliminar**

*La presente, con gran benplácito por haber llegado a un feliz término, del que dejó de ser un proyecto para ser una realidad el "Programa de Investigación de la Administración Local en México" y por lo que respecta a nuestro entrañable Estado.*

*Siguiendo sus lineamientos y directrices, hemos puesto nuestro mejor empeño para que este estudio se realizara dentro del tiempo acordado y conforme a la realidad administrativa, legal y operativa, enmarcada en nuestra Constitución Política así como de los demás ordenamientos locales vigentes.*

*Debo manifestar que esto no hubiera sido posible sin el decidido apoyo del Sr. Gobernador, Lic. Jesús Murillo Karam y de los funcionarios de su administración, a él y a todos ellos quero dejar testimonio de nuestro agradecimiento y reconocimiento pleno, por la ayuda que nos brindaron para la mejor conclusión de un eficaz desempeño de nuestra función.*

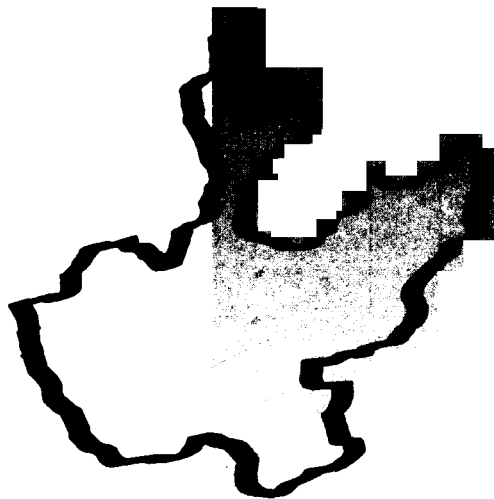
*Resulta patente nuestra satisfacción, pues el producto final cumple con las expectativas que nos propusimos. Sería inmerecido no expresar nuestro reconocimiento a los siguientes funcionarios: Lic. Manuel Angel Núñez Soto, secretario de Gobierno; Lic. Juan Carlos Alva Calderón, director de Gobierno; Lic. Román Souverbille González, director general de Transporte; Capt. Pedro Sagahún Contreras, director de la Policía Ind. Bancaria; Lic Carlos Godínez Téllez, secretario de Finanzas; Lic. Adrián del Arenal Pérez, Oficial Mayor; C.P. Jorge Sánchez Nieto, director general de Recursos Materiales; Dr. Alfredo Tovar Gómez, director general de Desarrollo de Personal; Lic. Leopoldo Guasso Sánchez, Procurador Fiscal; Ing. José Luis Gallego Hernández, coordinador de Informática y Gestión; Lic. Efraín Arista Ruiz, coordinador del H. Congreso; C.P. Horacio Solíz Leyva, contador Mayor de Hacienda; Lic. Constantino Ghinis Islas, director de Archivo; Lic. José A. Rojo García de Alba, secretario de Desarrollo Regional; Lic. Fermín Garrido Baños, director general de Programación; Lic. Onésimo Serrano González, director general de Concertación y Administración; Dr. Heberto Ríos Angeles, director general de Planeación; Ing. Pablo Angeles Cornejo, director general de Estudios Regionales y Estadísticos; Lic. Gerardo Duarte Santiesteban, director general de Integración y Evaluación; Ing. Miguel Angel Zerón López, director de Estadística; Lic. Gerardo Valdespino Arteaga, director de Gestión; Lic. Esteban Angeles Cerón, secretario de Educación Pública; Profr. Atilano Rodríguez Pérez, director de Educación Educativa; Lic. Andrés García Montaña, secretario de la Contraloría; Dr. Sergio Carlos Jiménez Martínez, director general de Control; C.P. Ruperto Martínez Vargas, director de Auditorías Emergentes; Lic. José Luis Rodríguez Tello, director de Control; Lic. Eugenio Imaz Gispert, secretario de Industria y Comercio;*

*Lic. Horacio Ríos Cano, director general de Política Industrial; Lic. Herculano Hernández Aragón, subdirector de Prensa; Lic. Andrés Manning Novales, Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo; Lic. Carlos Bustamante Samperio, Secretario Ejecutivo.*

*Agradeciendo de antemano a todos los antes mencionados, que con su empeño y dedicación fue posible reañizar este proyecto de investigación de la administración pública del estado de Hidalgo, igualmente a todos aquellos que intervinieron en la realización del mismo.*

Instituto de Administración Pública de Hidalgo.

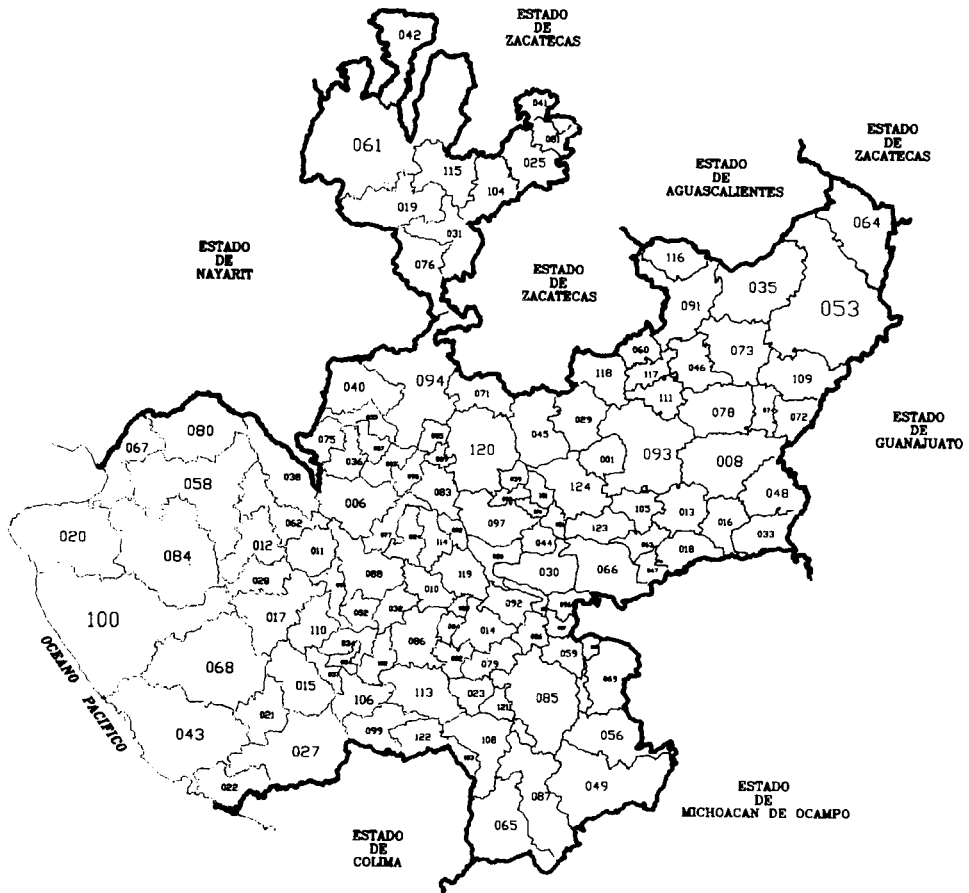




# Jalisco

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>155</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>165</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>181</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>199</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>213</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>229</b>



## **Preliminar**

**L**a presente investigación sobre “La Administración Local en Jalisco”, forma parte del proyecto impulsado por el Instituto Nacional de Administración Pública “La Administración Local en México” y fue realizado por la Dra. Elia Marúm Espinosa, Profesora Investigadora del Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior de la División de Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, y por el Dr. Marcos Pablo Moloeznik Gruer, Profesor Investigador y Coordinador del Programa de Estudios Institucionales del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, de la División de Estudios de Estado y Sociedad, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUSCH) de la Universidad de Guadalajara, ambos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Además del auspicio de la Universidad de Guadalajara, y del interés y apoyo del Dr. Víctor Manuel González Romero, Rector de la máxima casa de estudios de Jalisco, el trabajo contó con la valiosa colaboración del Lic. Raúl Monjarás Hernández, director de Consultoría Organizacional de la Secretaría de Administración del Gobierno de Jalisco, el apoyo entusiasta del Arq. Héctor Pérez Camarena, Director de Planeación Estratégica de la mencionada dependencia y del Lic. Antonio Huerta, de la Secretaría de Finanzas.

El trabajo no hubiera podido culminarse exitosamente sin el inapreciable apoyo del Lic. Carlos Rodríguez Combeller, Secretario de Administración del Gobierno de Jalisco, del Lic. José de Jesús Ley García, Secretario de Finanzas y del C.P. José Luis Eng Gómez, Contralor del Estado de Jalisco.

Instituto de Administración Pública de Jalisco.



# CAPITULO VI

---

## EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA



## PROGRAMA ESTATAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

La visión tradicional de la administración pública insiste en la idea de adaptarse a un contexto que evoluciona, sin embargo esta idea se refiere al crecimiento de las demandas que se dirigen al mismo. A partir de esta visión, el problema de la administración pública siempre se presenta como una función de crecimiento que exige un mayor tamaño para atender esta tendencia, es en este aspecto donde se trata de resolver la complejidad con fortaleza por esta vía, la creciente necesidad de atención de demandas incide en un crecimiento para tener una mayor presencia, lo cual irremediamente se traducirá en una segunda fase, en una mayor necesidad de recursos del aparato, hasta llegar al límite crítico.

Es claro que las necesidades de la sociedad crecen al ritmo del crecimiento de la población, pero también evolucionan y aparecen otras nuevas. La visión meramente cuantitativa de las demandas pierde de vista la evolución social; el escenario por tanto no sólo demanda más, sino que se transforma, se complejiza, cambia de ritmo y de forma, nuevos agentes intervienen, nuevas instituciones, por lo que puede definirse como una experiencia de modernización administrativa. La modernización y eficiencia del aparato gubernamental se vuelve una exigencia, para que éste cumpla de la mejor manera con sus funciones de derecho público. Es así como el ejecutivo estatal de Hidalgo instrumenta por primera vez y a nivel nacional el Programa Estatal de Simplificación Administrativa, consistente en un conjunto de acciones esenciales para crear y consolidar una gestión pública mejor y más eficiente a través del ejercicio eficaz de funciones, con una auténtica voluntad de cambio y transformación que redunde en un beneficio conjunto, puesto que permiten a la sociedad en general la agilización de trámites que por lo regular conlleva una pérdida de tiempo y a la vez efficientiza en gran medida el trabajo del servidor público. Además de:

- Procurar una administración pública eficiente y moderna que tiende a prestar óptimos servicios a la población.
- Mantener, a través de revisiones periódicas de los sistemas, estructuras y procedimientos administrativos, el tamaño adecuado de las dependencias y entidades estatales acorde a la demanda de servicios de la población, evitando en todo momento su crecimiento desmedido e irregular.
- Modernizar el aparato administrativo en la medida que las finanzas públicas lo permiten, dándoles prioridad a las áreas de atención al público, con el fin de brindar atención ágil, eficiente, honesta y oportuna a la ciudadanía.
- Lleva un estricto control y seguimiento de las acciones que en materia de modernización administrativa se realizan, para garantizar el logro de los objetivos planteados, que permiten la credibilidad en las autoridades y evitan la corrupción en las áreas de atención al público.

Los objetivos principales del Programa Estatal de Simplificación Administrativa son:

- Alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad en la gestión pública.
- Promueve y fortalece la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.

- Coadyuvar a la desconcentración y descentralización de funciones, recursos y actividades hacia los municipios.
- Fomentar la participación social y privada en el mejoramiento de la gestión pública.
- Contribuir al mejoramiento de los servicios que presta el sector público, no sólo en las condiciones actuales, sino con un sentido provisorio de los escenarios futuros.
- Pugnar por el cumplimiento eficaz y honesto de las tareas de los servidores públicos, y
- Alentar la confianza y credibilidad ciudadana en el gobierno y sus servidores públicos.

### ***Diagnóstico de la problemática***

En esta etapa fue vital la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal para determinar acciones de simplificación, donde consideraron los siguientes aspectos:

- Dar prioridad a la simplificación de procedimientos y acciones que implicaron elevar la calidad y el mejoramiento integral de servicios públicos en los que tuvo participación la ciudadanía:
  - Simplificar y resolver problemas críticos de servicios deficientes y complejos.
  - Eliminar en los procedimientos, las autorizaciones redundantes y solicitudes excesivas.
  - Revisar horarios, términos y días establecidos para la prestación de los servicios, con la intención de ajustarlos a las necesidades de la población.
  - Determinar tiempos en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución.
  - Facilitar a los interesados los medios de acreditación e identificación.
  - Eliminar los asuntos de información detallada en las solicitudes y trámites que entorpezcan la actividad administrativa, mediante la expedición de formatos sencillos y precisos.
  - Recibir quejas de los interesados, cuando existía rezago en los trámites administrativos.
- El diagnóstico fue realizado por la Unidad de Contraloría Gubernamental detectando la problemática existente que obstruyera la óptima realización de las actividades de las dependencias y entidades, considerando los trámites susceptibles a simplificar:
  - Evaluación objetiva en los procedimientos de los trámites de una actividad o servicio determinado existiendo justificación.
  - Evaluación de acciones tendientes a simplificar por parte del personal de la dependencia que conozca el proceso.
  - Identificación, clasificación y jerarquización de los trámites y servicios que presentan problemática, tanto de atención al público como entre dos o más dependencias.
  - Cuando se trate de servicios a la ciudadanía que se presten con mayor frecuencia, se considerará como prioritario el análisis y estudio de los procedimientos.

Una vez realizado el diagnóstico se recopiló información auxiliándonos de:

- Encuestas de opinión a la ciudadanía a través de cuestionarios.
- Estadísticas de la frecuencia con que se solicite el trámite.



- Instrumentos administrativos con que cuenta la dependencia: reglamento interno, manual de organización, procedimientos, etc.
- Detección de necesidades de capacitación de los servidores públicos y personal operativo inmersos en el proceso de atención al público.

En el análisis de la información se orientó a detectar fallas, omisiones, duplicidades y carencia de autoridad, tomando en cuenta puntos específicos:

- Orden en que se ejecuta el servicio.
- Si el personal está capacitado.
- Destino de la información.
- Tiempo requerido para realizar las actividades que conforman el trámite.
- Demanda de usuarios.
- Flujo de información.

Con base en el diagnóstico general, la dependencia o entidad señaló las medidas de solución que se consideraron factibles de ejecutar, indicando por cada una de éstas los beneficios que se están obteniendo.

### ***Acciones y resultados***

Con base en el diagnóstico general, las dependencias o entidades señalaron las medidas de solución que consideran factibles de ejecutar, indicando para cada una de éstas los beneficios que en este momento la ciudadanía obtiene mediante la implantación del programa, es decir, determinaron las acciones específicas de simplificación a realizar en el período actual.

El programa anual de simplificación está conformado de acuerdo a las vertientes establecidas en los lineamientos generales, agrupados de acuerdo al carácter de las mismas (prioritarias, básicas o de apoyo).

Una vez que las propuestas de simplificación han sido formuladas se presenta ante la Unidad de Contraloría Gubernamental quien las analiza y en su caso las valida integrándolas al programa general de acciones correctas de simplificación.

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, son responsables en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, de ejecutar oportunamente las medidas y acciones que acuerde el ejecutivo estatal; asimismo, por conducto del comité sectorial de simplificación, emiten trimestralmente a la Unidad de Contraloría Gubernamental, los informes de avance de las acciones en proceso.

El comité sectorial de la dependencia establecerá un calendario anual de reuniones de seguimiento, el cual deberá ser dado a conocer oportunamente a la Unidad de Contraloría Gubernamental para que designe a un representante.

Durante las dos últimas semanas del mes de septiembre de año próximo pasado, las dependencias y entidades reportaron los resultados obtenidos en su programa anual de simplificación.

A partir de ese momento en el mes de octubre de cada año, la Unidad de Contraloría Gubernamental presentará al ejecutivo estatal los resultados obtenidos en el Programa Estatal de Simplificación Administrativa.

Con relación a las medidas y acciones de simplificación implantadas durante el ejercicio, la Unidad de Contraloría Gubernamental en forma coordinada con las dependencias y entidades, realizará visitas de campo a las instalaciones que sean seleccionadas con el fin de verificar los resultados reportados.

La Unidad de Contraloría Gubernamental da a conocer anualmente a la opinión pública este programa, el cual contiene compromisos establecidos por cada una de las dependencias participantes, y los beneficios que éstos reportaron a la ciudadanía, así como su grado de cumplimiento.

### ***Perspectivas***

El avance de este programa ha sido significativo, sin embargo es necesario profundizar en la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo, con una auténtica voluntad de transformación, servicio y ejercicio eficiente de funciones y que tal ejercicio de revisión deba conducir a una efectiva simplificación de la gestión administrativa pública, que redunde en un verdadero beneficio, tanto de la propia administración pública, como de los particulares y de la sociedad en su conjunto.

En este contexto simplificar implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno, de las dependencias y entidades de la administración pública.

Es importante subrayar que la simplificación se lleve a cabo en forma ordenada y dentro de un esquema de medidas específicas y compromisos concretos, que propicien que las funciones de la administración pública se lleven a cabo en forma ágil, eficiente, honesta y oportuna.

Corresponde al poder ejecutivo del estado cuidar el exacto cumplimiento de este programa para desempeñar las tareas que alude anteriormente la administración pública estatal y que es obligación de los servidores públicos administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos de que dispone el gobierno del estado; aplicándolos exclusivamente a la atención de las necesidades del pueblo de Hidalgo.

Así es que corresponde a los servidores públicos formular, ejercer y ejecutar los planes, programas y presupuestos de gobierno y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo escrupuloso e impecable de los recursos públicos.

Lo anteriormente expuesto, es una de tantas experiencias de modernización que se han desarrollado en nuestro Estado, sin embargo a continuación mencionaremos sucintamente tres programas que por la importancia que revisten y sobre todo el fuerte impacto que en su momento causaron en todo el territorio hidalguense:

### **Los programas regionales**

La planeación del desarrollo ha sido casi siempre un ejercicio económico de carácter sectorial que poco ha tomado en cuenta las características específicas de los diferentes ámbitos regionales. No obstante, es necesario tener presente que las características físico-naturales de un territorio son determinantes no sólo en su desarrollo socioeconómico, sino del mismo aprovechamiento de sus recursos.

Las decisiones de inversión y la tecnología a veces parecieran ignorar las restricciones que el espacio y economía se condicionan o limitan mutuamente, el espacio geográfico impone condiciones a la distribución de la población, a las actividades productivas y a la vida económica en su conjunto.

En el caso de Hidalgo, la orografía de su territorio, la calidad de sus suelos, la disponibilidad de agua y, en suma, la distribución de sus recursos naturales entre otros factores, han condicionado el crecimiento y la distribución espacial de la población y el tipo y ritmo de desarrollo económico de las comunidades, así como su acceso a mejores niveles de bienestar social.

En este sentido, en Hidalgo la política estatal de desarrollo se oriente tanto a aprovechar los procesos positivos que hoy se dan en las economías regionales de Hidalgo y a contener y revertir los desequilibrios sociales y regionales que genera el proceso de desarrollo económico, así como a proteger a los grupos sociales y territorios excluidos en este proceso.

Pero el desarrollo de los programas de beneficio social establece como urgente la necesidad de poner en marcha nuevos sistemas de administración de carácter regional, para asegurar el uso eficiente de los recursos en la ejecución de los programas de desarrollo regional.

Consciente de lo anterior, la actual administración propuso la creación de trece coordinaciones regionales con el fin de que la población cuente con un acceso más directo al gobierno del estado y para que las presidencias municipales puedan ejercer mejor su función y lograr una coordinación más fluida y productiva.

Con las coordinaciones regionales se busca descentralizar lo más posible las decisiones político-administrativas hacia los ámbitos regional y municipal con objeto de fortalecer a éstos últimos,

a fin de que tenga mayor fuerza, efectividad y capacidad administrativa. Al mismo tiempo, se busca acercar más al gobierno estatal a la problemática y a las demandas de los ciudadanos y de las administraciones municipales.

La regionalización operativa diseñada para el desarrollo de estas acciones es la siguiente:

- Los Programas de Desarrollo Regional reconocerán primero las particularidades geográficas y socioeconómicas de cada una de las diferentes regiones y subregiones de Hidalgo, analizarán la acción gubernamental durante los últimos años y formularán un primer diagnóstico de la región. En un segundo momento se deberán seleccionar objetivos de desarrollo y formular estrategias y tácticas para alcanzarlos. Objetivos y estrategias regionales tendrán que ser compatibles con lo establecido a nivel estatal y nacional para orientar el desarrollo.
- La formulación de Programas de Desarrollo Regional, constituye así una de las prioridades de la actual administración. Los Programas de Desarrollo Regional deberán contribuir a enfrentar en el presente sexenio a las principales limitaciones y condicionamientos del desarrollo económico y social en cada región.

### **La minería en Hidalgo durante los primeros nueve meses de 1996**

En los primeros 9 meses de 1996 (enero-septiembre), la minería estatal de los minerales metálicos ha continuado su paso ascendente que inició durante 1995, debido según la Dirección General de Minas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, principalmente al incremento en la demanda de los metales mostrada por los países desarrollados que obtuvieron franca recuperación económica, contribuyendo a reducir el excedente de los inventarios acumulados en años anteriores.

La economía mexicana ha dado muestras consistentes de que su recuperación es factible en el corto plazo. Esto se viene reflejando en los positivos resultados de la minería nacional y estatal obtenidos desde la parte final de 1995 y reflejados durante los primeros nueve meses del presente año, en los que por lo general se han obtenido producciones superiores a las del mismo periodo de 1995.

La nueva Ley Minera emitida en 1992 y su reglamento, ofrecen buenas perspectivas para la inversión nacional y extranjera y menciona ciertos incentivos fiscales para el desarrollo de la minería, incluso la Ley de Inversión Extranjera dice que los extranjeros puede invertir en la actualidad hasta un 100% en la minería. Esto ha sido aprovechado principalmente con la Compañía Real del Monte y Pachuca, S.A. de C.V., que últimamente firmó un contrato de asociación con la empresa minera canadiense Nevada Gold Fiel, Lrd., subsidiaria del grupo internacional Rockefeller, para reactivar el distrito minero de Pachuca-Real del Monte. En lo que va del año se han observado los beneficios de esta sociedad con el repunte en la producción de plata y oro de la empresa. Sin duda esta acción ha sido impactante en la sociedad, no sólo por la creación de un buen número de fuentes de trabajo, sino también por la reactivación de este sector económico del estado de Hidalgo.

**Destaca también la participación en el desarrollo económico y social en el estado del Instituto de Administración Pública, toda vez que se ha dado a la tarea, entre otras, de:**

- Estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre esta materia.
- Estudiar y sugerir las medidas conducentes a mejorar la organización y funcionamiento de las diferentes áreas del gobierno del estado, a través de investigaciones en dichas oficinas. Impulsar el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los gobiernos estatal y municipal.
- Agrupar el esfuerzo de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública.
- Promover el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos del estado de Hidalgo, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración.
- Servir como órgano de información y síntesis de las experiencias recogidas en las oficinas de gobierno, procurando canalizarlas hacia un fin constructivo.
- Fomentar el acercamiento entre el público y la administración, creando las bases para lograr un entendimiento recíproco respecto a los problemas administrativos.
- Promover la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior, sobre temas inherentes a esta materia.
- Impulsar el adelanto de la técnica administrativa y sugerir normas de economía y eficiencia en los programas gubernamentales.

## *Bibliografía*

### **CAPITULO 1**

Campos Ortega, S: «La estimación de la mortalidad en México», en **Población de México del Siglo XX**, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.

**Estructura y Dinámica Poblacional, Documento Interno**, Consejo Estatal de Población, 1995.

**Informe Sobre la Situación Demográfica de México, Síntesis**, Consejo Nacional de Población, 1994.

**La planificación familiar en la gestión de los COESPOS. Documento de Trabajo**, CONAPO, 1995.

**Plan Estatal de Desarrollo, Diagnóstico**, Periódico Oficial, Tomo CXXVII, Núm. 10, Gobierno del Estado de Hidalgo, 1995.

**Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda**, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Vázquez Cermeño, Gabriela, «La fecundidad en el estado de Hidalgo 1895-2010 en Hidalgo»: **Población y Sociedad al sigloXXI**, Centro de Estudios de población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES





## **MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES**

**L**os convenios de coordinación intergubernamental, además de representar un mecanismo de descentralización, operan como instrumentos básicos inherentes a este proceso.

A partir del establecimiento institucional de los mecanismos de coordinación entre las instancias de gobierno y la puesta en operación de programas gubernamentales conjuntos, es decir, instrumentados o ejecutados por los gobiernos federal y estatal, se hizo necesario a la vez introducir un sistema de control y evaluación que permitiera llevar un seguimiento de los avances financieros de obra de los respectivos programas.

La transferencia y canalización de recursos financieros y materiales principalmente, del gobierno federal a nuestro gobierno se intensificó; aunado a ello y como ya se ha señalado, se introdujeron políticas nacionales en el sector público tendientes a racionalizar los recursos y vigilar su aplicación.

El surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación representa una de las respuestas más claras a la necesidad de evaluar y controlar los programas y presupuestos de las instituciones y dependencias del gobierno federal, consecuentemente, en el convenio de desarrollo social.

### ***Convenio de Desarrollo Social 1996***

El ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Hidalgo celebran anualmente este convenio que tiene como objeto 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, fortalecer la participación social en las acciones de gobierno, y otorgar un mayor dinamismo al sistema federal, mediante la descentralización en programas de desarrollo social; para tal efecto, las partes impulsarán la creciente intervención de los municipios, como eje del desarrollo social y económico, para la atención de obras y acciones prioritarias que decida el propio gobierno municipal con la participación del consejo de desarrollo municipal.

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 (COPLADEHI), como único mecanismo de coordinación interinstitucional, así como promover la instrumentación y desarrollo del mencionado sistema en cada uno de los 84 municipios que conforman el estado de Hidalgo.

En este convenio están inmersos aspectos importantes de interés particular para nuestro estado. Los aspectos convenidos por el gobierno federal con el estado de Hidalgo son:

- Planeación estatal para el desarrollo.
- Descentralización de programas de desarrollo social
- Financiamiento de los programas de desarrollo social
- Participación social en la política de desarrollo social
- Desarrollo institucional municipal
- Evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social en el estado.
- Sistema estatal de control, evaluación y desarrollo administrativo.

Este convenio se suscribe por los titulares de los ejecutivos federal y estatal, así como por los servidores públicos federales y estatales de la Secretaría de Gobernación, el secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Desarrollo Social y el secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>1</sup>

### ***Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Hidalgo***

El pacto federal requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre federación, estado y municipio; pues sólo fortaleciendo las haciendas de los diversos niveles de gobierno se pueden aspirar a sustentar en realidad la soberanía de los estados y la autonomía política y administrativa de los municipios.

Los convenios únicos de coordinación celebrados entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados, consignaron el compromiso del ejecutivo federal de proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, que regule las relaciones fiscales entre ambas ordenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas y locales.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un sistema nacional de coordinación fiscal al que se pueden adherir los estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales. Se consideran impuestos federales en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo origen por estado es plenamente identificable; éstos son:

- Al valor agregado
- Producción y consumo de cerveza
- Envasamiento de bebidas alcohólicas
- Compraventa de primera mano de aguas envasas y refrescos
- Tabacos elaborados

<sup>1</sup> Convenio de Desarrollo Social 1996 suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

- Venta de gasolina
- Enajenación de vehículos nuevos
- Tenencia o uso de vehículos
- Al ingreso global de las empresas

La afectación mensual al Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando como base los ingresos totales que hubiera percibido la federación, en el mes inmediato anterior, por concepto de impuestos adicionales con el monto de los recargos correspondientes, tal como unos y otros los conozca, al día 20 del mes en que se debe efectuar la afectación.

***Acuerdo de Coordinación Estado-Municipios denominado «Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental»***

El estado y los municipios, acuerdan integrar y coordinar sus acciones para llevar a cabo el programa de coordinación especial denominado «Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Municipal del Control y Evaluación Gubernamental».

Los municipios se comprometen a la realización entre otras, de las siguientes acciones:

- Participar en coordinación con el estado en la formulación de estudios preliminares para la propuesta de integración del órgano municipal de control.  
Analizar la posibilidad de crear órganos de control dentro de la administración pública municipal.
- Adoptar criterios de modernización y simplificación administrativa.
- Participar conjuntamente con el estado, en el establecimiento y operación del sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- Cooperar con el estado, en las tareas de control, vigilancia y evaluación de los recursos públicos estatales y federales aplicados al ámbito municipal.
- De igual forma, el estado se compromete a la realización entre otras de las siguientes acciones:
  - Proporcionar a los municipios apoyo técnico necesario para el seguimiento y evaluación operativa del sistema municipal de control y evaluación gubernamental.
  - Auxiliar a los municipios en la capacitación de recursos humanos.
  - Informar a los municipios sobre la importancia y alcance de las acciones de modernización y simplificación administrativa.
  - Promover y orientar la participación de los municipios en el establecimiento y operación del sistema municipal de quejas y denuncias.
  - Brindar asesoría y apoyo técnico a los municipios para optimizar los trabajos o programas de fiscalización, control y evaluación de los recursos propios y los que la federación o el estado le transfieren.

Para todo lo relacionado con el cumplimiento del presente acuerdo y con el gasto federal o estatal transferido a los municipios en el marco del convenio de desarrollo social, la Unidad

de Contraloría Gubernamental por parte del estado y el órgano de control de la administración pública municipal correspondiente, serán los enlaces operativos.

Convenio firmado ante el testimonio honorífico de la C. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal por el gobernador del estado y los 84 presidentes municipales.

### ***Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo***

Esta ley regula las relaciones en materia de coordinación fiscal entre el estado y los municipios.

El estado de Hidalgo tiene 84 municipios y las participaciones federales son su principal fuente de ingresos, tanto por su monto como por ser ingresos seguros de ministración periódica, de aplicación libre y autónoma. Estos recursos son importantes para todos los municipios, pero son vitales para los marginados o pobres.

Los municipios del estado reciben otros recursos importantes como son los originados en el programa estatal, así como los del ramo 26 resultados de una combinación de recursos estatales y federales, pero cuya asignación entre los 84 municipios no esta fundamentada y reglamentada en la ley como el caso de las participaciones federales.

Esta ley indica que las participaciones federales se distribuyeron entre los municipios con base a lo que determinen las legislaturas locales, mediante disposiciones de carácter general, deberán ministrarse en efectivo no en obra, sin condicionamiento alguno, no pueden afectarse a fines específicos, no están sujetas a retención.

Los factores utilizados para la distribución del fondo único de participaciones para los municipios, se calcularán de la siguiente manera:

- 45% en razón directa de la población de cada municipio
- 45% en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios del estado.
- 5% en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en materia de impuesto predial y los derechos por consumo de agua.
- 5% en función del número de comunidades existentes en cada municipio.

Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones, incluyendo los ajustes cuatrimestrales, nunca serán inferiores al 25% de la cantidad que corresponda al estado.

Otros aspectos que marca esta ley es el de la colaboración administrativa entre estados y municipios, y los organismos en materia de coordinación fiscal.

Convenios, acuerdos y contratos trascendentales en el estado de Hidalgo:

- Convenio de coordinación, para el programa de Conservación de Caminos Rurales 1995.
- Contrato de fideicomiso con Banrural.
- Segundo acuerdo de ejecución, para la realización de programas de apoyo a la cultura.

- Acuerdo de coordinación y cooperación para la ejecución del programa «Menores circunstancias especialmente difíciles».
- Firma del convenio bases de coordinación y cooperación del programa D.I.A.
- Acuerdo de coordinación especial, para llevar a cabo acciones encaminadas a apoyar, fomentar y desarrollar sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Acuerdo de coordinación con la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- Acuerdo de coordinación para el bienestar y la incorporación de las personas con discapacidad.
- Acuerdo de coordinación para la realización de un programa inmediato de fomento a la producción ovina y lechera.
- Acuerdo de coordinación para la aplicación de los recursos correspondientes a gastos indirectos del fondo de desarrollo social municipal.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES GOBIERNO FEDERAL-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS**

Considerado como uno de los procesos mas importantes en la construcción del nuevo federalismo mexicano es la descentralización de los servicios de salud. Es evidente que la descentralización de este sector es un proceso político, jurídico y administrativo de transferencia de facultades, funciones, programas y recursos de la federación a las entidades federativas y a los municipios, mediante la adecuada distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, propiciando la satisfacción de los usuarios y de los propios prestadores de servicios, así como:

- Fortalecer el federalismo.
- Promover el establecimiento de los sistemas estatales de salud, que permitan el uso racional de los recursos.
- Contribuir a la plena cobertura de los servicios de salud a través de un paquete básico de servicios.
- Mejorar la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

La descentralización en el campo de la salud es una estrategia cuyas características principales son:

- **Política:** Se establecen lineamientos para vigorizar la capacidad de decisión del gobierno de Hidalgo y el papel normativo de la Secretaría de Salud, contribuyendo a fortalecer el federalismo, promover el desarrollo estatal y municipal y fomentar la participación social en el sistema nacional de salud.
- **Jurídica:** Se distribuyen competencias en materia de salubridad general a través de coordinación entre la federación y el estado; asimismo, se delimitan responsabilidades en materia de salubridad local mediante leyes estatales de salud.
- **Administrativa:** Se adoptan esquemas convenidos para la constitución de estructuras orgánicas, la transferencia de recursos humanos, la entrega de bienes muebles e inmuebles

y el financiamiento; compartidos para la prestación de los servicios y los apoyos adicionales a los servicios estatales de salud.

Los elementos de la estrategia de descentralización son los siguientes:

- **Competencia:** se descentraliza al estado la operación de la atención médica, la salud pública y la regularización sanitaria.
- **Administrativa:** se crea en el estado las estructuras administrativas que asumen la gestión de los servicios y se denominan servicios de salud del estado.
- **Patrimonial:** la infraestructura federal se transfiere en uso gratuito a nuestro gobierno.
- **Laboral:** los trabajadores pasan a laborar al SESAHI, respetándose escrupulosamente sus derechos adquiridos.

El proceso de descentralización en materia de salud es un proceso irreversible que se desarrollará en varias direcciones estratégicas. Esta descentralización no es privativa sólo del estado de Hidalgo, sino comprenderá todas las entidades federativas. La SSA y el gobierno del estado de Hidalgo iniciaron un programa de consolidación de los servicios estatales de salud.

### ***Servicios educativos.- Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH)***

A lo largo de las diferentes administraciones del ejecutivo estatal se han creado diversos organismos para la atención y despacho de los asuntos concernientes a la prestación, promoción, divulgación y desarrollo de actividades educativas, artísticas, culturales, deportivas, de radio y televisión.

Lo anterior hace necesario establecer la rectoría, a través de un sistema estatal integral, para que las políticas, planes, programas y actividades de estos órganos administrativos con funciones análogas, se formulen conforme a lineamientos generales que permitan cumplir con mayor eficacia los requerimientos y demandas de los Hidalguenses en materia de educación, cultura y deporte, garantizando coherencia operativa y la consecución de sus fines en el marco de las facultades y atribuciones inherentes a cada uno de ellos.

En tal virtud, se expide el acuerdo donde se crea el Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH), como instancia permanente de coordinación de organismos descentralizados y órganos desconcentrados a que se refiere el párrafo segundo de este acuerdo, cuyo objeto es dar definición y congruencia global a los programas estatales de educación, cultura, deporte y de radio y televisión educativas. Este Sistema de Educación Pública de Hidalgo se integrará por:

- El organismo público descentralizado del gobierno del estado denominado Instituto Hidalguense de Educación, y sus órganos desconcentrados:

- La Comisión Estatal del Deporte y la Juventud.
- El Consejo Estatal para la Cultura y las Artes.
- Planetario de Hidalgo.
- El organismo público descentralizado del gobierno del estado denominada Instituto Hidalguense de Educación Media Superior y Superior.
- El organismo público descentralizado del gobierno del estado denominado Radio y Televisión de Hidalgo.<sup>3</sup>

### **Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal**

El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, punto culminante de un proceso de profundas transformaciones en el sistema educativo nacional, significa la tarea esforzada de varias administraciones y el trabajo de los maestros de México y permite a nuestro estado asumir la tarea educativa a través del organismo descentralizado denominado Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal.

Desde mayo de 1992, el estado de Hidalgo cuenta con un sistema educativo propio que el ejecutivo en ejercicio de sus facultades constitucionales dirige, administra y vigila.

La consolidación de la tarea educativa en el estado, requiere contar con un organismo que de manera integral, concentre su atención tanto en el ámbito de la educación, como en el de la cultura, del deporte, la radio y televisión en estas materias. Toda vez que la concepción moderna e integral de la educación implica el desarrollo no sólo de las habilidades cognoscitivas del individuo, sino también de sus potenciales físicas y sus valores humanos para la formación de mejores ciudadanos.

Bajo este esquema el ejecutivo tuvo a bien expedir este decreto donde se modifica el anterior decreto que crea al Instituto Hidalguense de Educación Básica y Normal de fecha 18 de mayo de 1992 publicado en el Periódico Oficial del estado el 1º de junio del mismo año. La denominación del organismo público descentralizado a que se refiere el párrafo anterior será Instituto Hidalguense de Educación.<sup>4</sup>

### **Educación Media Superior y Superior del Estado**

La educación media superior, en sus modalidades terminal, bivalente y propedéutica y de educación superior, apoyen el desarrollo estatal y nacional, al formar profesionales y técnicos que transformen nuestra capacidad productiva y garanticen competitividad estatal y nacional; para afrontar con éxito los retos que representa la globalización de los procesos socioeconómicos, científicos, tecnológicos y humanísticos, es necesario fortalecer la

<sup>3</sup> Dado en la sede del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, en la Ciudad de Pachuca de Soto, el día 27 de junio 1994.

<sup>4</sup> Dado en la sede del Poder Ejecutivo Estatal, en la Ciudad de Pachuca Estado de Hidalgo el día 27 de junio de 1994.

investigación científica, social y humanística así como el desarrollo tecnológico y de posgrado que atiende la problemática estatal y nacional; para ello se requiere de un organismo encargado de promover, impulsar y coordinar la educación media superior y superior, de garantizar la coordinación entre las instituciones y organismos educativos de estos niveles.

En este sentido el ejecutivo del gobierno del estado de Hidalgo expidió el decreto donde se crea el organismo público descentralizado del gobierno del estado de Hidalgo, denominado Instituto Hidalguense de Educación Media Superior y Superior, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

### **Radio y Televisión de Hidalgo**

El desarrollo de los medios de comunicación provee a la sociedad de importantes instrumentos de difusión cultural que contribuyen a extender con gran amplitud y economía de tiempo los conocimientos científicos y tecnológicos generados en el estado, facilitando el enriquecimiento del acervo cultural y fortalecimiento de identidad regional y nacional, por ende la población hidalguense requiere tener acceso a variadas manifestaciones de la cultura, opciones educativas e información que oriente el desarrollo de su vida personal y comunitaria.

Por esta razón se expidió el decreto donde se crea el organismo público descentralizado del gobierno del estado de Hidalgo denominado Radio y Televisión de Hidalgo con personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>5</sup>

### **La cultura y las artes**

La cultura es un medio idóneo para elevar la formación integral y desarrollar la capacidad creativa del ser humano; es prioritario promover, impulsar, acrecentar y preservar el patrimonio cultural de la entidad.

Dentro de los fines de la educación se encuentra la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio estatal; es indispensable contar con un órgano que de manera integral contribuya a perfeccionar las aptitudes del ser humano.

La preservación, promoción y difusión de la cultura fortalecen la identidad estatal, regional y nacional, por lo que es interés de la sociedad y gobierno impulsar las diversas manifestaciones culturales respetando el carácter pluriétnico y multicultural del estado y hacerlas llegar a todos los sectores de la sociedad, por lo que el ejecutivo ha tenido a bien expedir el acuerdo en el que se crea el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes como un órgano desconcentrado del Instituto Hidalguense de Educación, que tiene como objeto, desarrollar, promover, preservar, difundir e investigar las diversas manifestaciones y valores culturales de la entidad y aquellos de carácter nacional y universal como forma de fortalecer la identidad cultural de los hidalguenses y acrecentar los valores humanos.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo el día 27 de junio de 1994.

<sup>6</sup> Dado en la sede del Poder Ejecutivo Estatal, en la Ciudad de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo el día 27 de junio de 1994.



## Planetario de Hidalgo

El propósito de esta administración es difundir, promover y desarrollar actividades relacionadas con las ciencias del macro y microcosmos. El conocimiento y la difusión científica y cultural permiten arribar a la comprensión de la relación hombre-universo. Los avances científicos en materia astronómica contribuyen a conocer y entender el origen y evolución del hombre.

El desarrollo de las actividades de un planetario constituye un medio didáctico idóneo para que los niños y jóvenes comprendan con mayor facilidad el origen y evolución de nuestro planeta, por ende resulta necesaria la vinculación de los servicios que presta el planetario con las actividades que desarrolla el sector educativo.

Fue necesario expedir el acuerdo donde se crea el Planetario de Hidalgo como un órgano desconcentrado del Instituto Hidalguense de Educación.<sup>7</sup>

## Deporte y juventud

La población hidalguense está constituida es su mayoría por niños y jóvenes que requieren, además de recibir educación formal, desarrollar a plenitud sus capacidades físicas a través del deporte para arribar a una formación integral. Es de interés de la comunidad hidalguense que los jóvenes del estado cuenten con programas específicos que apoyen su desarrollo individual y comunitario, a efecto de fomentar en ellos hábitos física, psicológica y socialmente sanos. Es necesario que la labor educativa y la actividad deportiva se desarrollen bajo una misma dirección y orientación a efecto de garantizar su adecuada interacción y contribuir a la formación integral de los educadan El gobierno del estado tiene especial interés en promover la práctica del deporte en sus manifestaciones de masivo, competitivo y recreativo.

El deporte constituye una práctica sana que fomenta la autoestima, fortalece la seguridad en los individuos, desarrolla el espíritu de colaboración en grupo y estimula las capacidades creativas y emprendedoras de quien lo practica. Se expide el acuerdo para crear la Comisión Estatal del Deporte y la Juventud como un órgano desconcentrado del Instituto Hidalguense de Educación.

*Acuerdo de Coordinación del Programa de Descentralización de Funciones, Responsabilidades y Recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el Gobierno Estatal y sus Municipios, en apoyo al Federalismo y Desarrollo Regional.*

Los ejecutivos federal y estatal, han decidido continuar en forma conjunta y coordinada con el objeto de avanzar con mayor celeridad en el mejoramiento de las condiciones y aprovechamiento de las redes carreteras y prestar pronta atención a las demandas de la

<sup>7</sup> Dado en la sede del Poder Ejecutivo Estatal, en la Ciudad de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo el día 27 de junio de 1994.

población. En tal virtud, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes habrá de transferir al gobierno del estado las superficies de las carreteras comprendidas dentro de la red federal secundaria para su conservación, así como de caminos rurales dentro de los límites del territorio del estado, para los mismos fines, lo que constituye la totalidad de la red de caminos rurales federales en la entidad; adicionalmente se habrán de transferir los recursos para la atención de las superficies señaladas.

Se ha previsto realizar este proceso de descentralización en dos etapas:

- Primera etapa: El gobierno federal transferirá al gobierno del estado los recursos autorizados en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996, en materia de conservación de la red carretera que será materia de descentralización, para que el Gobierno del estado lleve a cabo los trabajos de conservación conducentes.
- Segunda etapa: De consolidación, consiste en formalizar el cambio de jurisdicción y, por ende, se transferirán los recursos y facultades en materia de conservación y operación de la red transferida. En este sentido formalizado el cambio de jurisdicción, se transferirá el personal y los recursos presupuestales necesarios para abrir los salarios de los trabajadores, incluyendo aquellas cantidades que se requieran para alcanzar los niveles de remuneración que tenga los empleados estatales que realicen funciones similares.<sup>8</sup>

*Convenio de Coordinación para la Descentralización de Funciones, Responsabilidades y Recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el Gobierno Estatal y sus Municipios, en Materia de Construcción y Conservación de Caminos Rurales y Alimentadores.*

Con fecha 29 de febrero de 1996 el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el gobierno estatal, celebraron un acuerdo de coordinación (en lo sucesivo el acuerdo de coordinación general), que tuvo como objeto establecer las bases para llevar a cabo un programa de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el gobierno estatal y sus municipios, en apoyo al federalismo y al desarrollo regional (en lo sucesivo «El programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes»).

Bajo este contexto, el ejecutivo federal, por conducto de las dependencias y entidades que participan, y el ejecutivo del estado libre y soberano de Hidalgo, 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 (el «programa») 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.

<sup>8</sup> Dado en la sede del Poder Ejecutivo Estatal, en la Ciudad de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo el día 27 de junio de 1994.

## INTERVENCION DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES EN LAS POLITICAS ESTATALES

En el siguiente cuadro encontraremos las organismos y dependencias federales, que funcionan en el estado de Hidalgo.

Los ejecutivos federal y estatal han convenido, satisfaciendo las necesidades que en cada caso proceda, la coordinación que se requiere a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional y estatal del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos planteados y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados sean planteados de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Así, en el estado de Hidalgo la participación de las dependencias y organismos federales en políticas se puede catalogar de normal a escasa, toda vez que éstos ya no traen consigo presupuesto y sólo se convierten en dependencias normativas, en este sentido, paulatinamente en nuestro estado se dan pasos firmes para el fortalecimiento de un verdadero federalismo, desde el momento mismo en que las dependencias estatales se transforman en ejecutoras de los programas y presupuestos.

### PRESUPUESTO QUE EJERCEN EN EL ESTADO DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES

Dependencia	Inv. 1993	Inv. 1994	Inv. 1995	Inv. 1996	Inv. Total
S. Pesca	138,316	198,362			336,678
Comisión Federal de Electricidad	15,955,218	16,240,427	15,832,000	866,445	48,894,090
CONAZA	2,815,172				2,815,172
CAPFCE	45,700,000	41,795,797	51,752,314	3,023,836	142,271,947
Secretaría de Salud	15,039,592	19,484,692	4,323,966	16,773,277	55,621,527
Instituto Mexicano del Seguro Social	2,181,118	8,715,999	17,684,051	310,651	28,891,819
Instituto Nacional Indigenista	1,600,903				1,600,903
SNDIF	4,368				4,368
Representación C.U.D.		217,600			217,600
S.C.T.		1,044,000	11,178,360	11,145,760	23,368,120
Copladehi	8,800,498	6,179,819			14,980,317
I.M.S.S. Complamar	159,868				159,868
Cía de Luz y Fuerza del Centro	12,884,402	1,256,877	7,474,865	374,009	21,950,153
INEA	12,413,580	239,160	222,300		12,875,040
I.N.A.H.	2,213,059	240,000			2,453,059
Consejo Estatal de Población	22,000				22,000
FIRCO	525,000				525,000
I.S.S.S.T.E.	491,942			9,100,000	9,591,942
NAFINSA	3,000,000				3,000,000
U.A.E.H.	158,530				158,530
SEDESOL	7,861,171	110,477,867	21,557,723	24,470,251	164,367,012
S.H. y C.P.	266,760				266,760
S.T.P.S.	30,600				30,600
Agroasemex		818,635			818,635
Total	132,222,089	206,989,939	130,025,579	80,872,829	550,110,445

Como se comentó anteriormente, la intervención de las dependencias federales se considera de normal a escasa, por lo menos en gran parte de éstas, que prácticamente se han vuelto organismos normativos y no ejecutoras, como anteriormente se venía haciendo.

A pesar de contar con algunas experiencias valiosas en nuestro país, aún no contamos con una cultura política de la participación sólidamente arraigada y acertadamente encauzada, que contribuya a crear nuevas instancias de decisión política horizontales y abiertas, que permitan pasar de la democracia representativa a la democracia participativa necesitamos entonces:

- Impulsar una participación social creciente en calidad y cantidad en todas las etapas de la planeación.
- Mejorar las estructuras y procedimientos administrativos vinculados con la descentralización y la capacitación permanente de los servidores públicos que realizan las acciones de gobierno.
- Superar los obstáculos que retardan la consolidación de federalismo; perfeccionar y democratizar la estrategia que permita la atención de la participación social.
- Creación o fortalecimiento de consejos donde tengan cabida profesionales y expertos provenientes de organizaciones sociales, sobre todo en los municipios con un atraso considerable.

# CAPITULO IV

---

PROFESIONALIZACION  
DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS



## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

**E**l régimen jurídico del personal al servicio del gobierno del estado se fundamenta en las siguientes leyes:

### **Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Hidalgo**

Esta ley define como trabajadores al servicio del estado a quienes prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De acuerdo a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, otra forma de relación laboral surge figurando en las listas de rayas de los trabajadores temporales, equiparables a los contratos verbales o para obra determinada.

Por exclusión, la ley señala como trabajadores de base a los que no son de confianza, a quienes otorga inamovilidad por considerarlos indispensables o estrictamente necesarios para que las dependencias y entidades cumplan adecuadamente con sus obligaciones. Estos trabajadores de base desempeñan plazas o puestos contenidos en las plantillas, listados de categoría o catálogos autorizados en los presupuestos de egresos, considerándolos básicos, indispensables y suficientes para el funcionamiento del sector público.

Señala los derechos y obligaciones de los titulares y los trabajadores, donde resaltan algunas diferencias en su tratamiento respecto a los demás trabajadores, como son la reducción de la jornada a siete horas, un horario menor en casos especiales, la concesión de veinte días de vacaciones con más de seis meses de antigüedad, aunque este período no varíe durante la vida laboral del trabajador.

Las causales de suspensión y terminación de la relación laboral las consigna esta ley siguiendo los principios y lineamientos existentes al respecto, únicamente difiere en el procedimiento de rescisión o cese de un nombramiento sin responsabilidad para los titulares. Para que esta decisión proceda, es necesaria la intervención de la autoridad laboral.

El título tercero de esta ley contiene todo lo relacionado con el sistema de promoción o ascenso, denominado escalafón. Si bien éste facilita y da seguridad jurídica a la participación de los trabajadores, resulta rígido porque precisa la existencia de una plaza vacante para efectuar un movimiento escalafonario, en vez de hacerlo en función del desarrollo de cada trabajador.

Los últimos cuatro títulos de esta ley se refieren tanto a las autoridades creadas para resolver los conflictos de los trabajadores, como a los procedimientos que ante ellas deben seguirse.

## **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado**

Como complemento del marco jurídico que deben respetar los sujetos de la relación laboral establecida en el ámbito de la administración pública estatal, es necesario tener en cuenta algunos ordenamientos que colateralmente los condicionan, o de los que se derivan algunas consecuencias que repercuten en su campo.

Este es el caso de esta ley, que imputa a éstos responsabilidades políticas y administrativas, cuya falta o incumplimiento puede provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público, dictadas por autoridad distinta a la judicial o a la competente en materia laboral, puesto que en estos casos quien aplica las sanciones es una autoridad administrativa.

Esta ley es aplicable a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los funcionarios y empleados, al gobernador del estado, a los diputados de la legislatura local, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia local y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el estado de Hidalgo.

Con responsabilidades de esta naturaleza, están expuestos al juicio político los servidores públicos, por «actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho».

## **Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados de Gobierno del Estado**

Su principal función es regular el otorgamiento de estímulos, los cuales son de distinta índole, van desde una mención honorífica hasta premios de sumas en efectivo, y su estructura se da por categorías, es decir, a mayor antigüedad mayores posibilidades de obtener dichos estímulos.

### ***Clasificación por áreas principales***

El personal al servicio del gobierno del estado se divide en tres bloques:

- **Trabajadores de base.** Es aquel personal de carácter permanente que realiza fundamentalmente funciones operativas, administrativas y de apoyo.
- **Trabajadores supernumerarios.** Son aquellos que prestan sus servicios en forma transitoria, eventual, encargos o empleos no consignados específicamente en el presupuesto de egresos.
- **Trabajadores de confianza.** Son aquellos que realizan una labor ejecutiva y personal de apoyo que se incorpora con base en un nombramiento expedido por el titular de la dependencia o entidad donde labora, dependiendo directamente de él.

Ley de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipal, así como de los Organismos Descentralizados del Estado de Hidalgo. Esta ley define como trabajadores al



servicio del estado a quienes prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento.

Ley de Préstamos, Compensaciones, Retiro y Jubilaciones del Gobierno del Estado de Hidalgo. Determina las compensaciones, los retiros, jubilaciones y pensiones; necesarias, voluntarias, por inhabilitación o por fallecimiento.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo. Esta ley imputa responsabilidades políticas y administrativas cuya falta o incumplimiento puede provocar la destitución o la inhabilitación para el desempeño de un cargo público.

Condiciones Generales de Trabajo. La fusión de estos elementos legales sienta las bases para el régimen jurídico del personal en la estructura administrativa del estado de Hidalgo.

## DATOS CUANTITATIVOS

La aplicación en forma racional del proceso administrativo al manejo de personal pretende dar al trabajo eficiencia, humanidad y justicia. En tal virtud, a través de este instrumento son definidos los requerimientos de personal tanto cuantitativa como cualitativamente. Así, en el estado de Hidalgo se estructura y distribuye por áreas de la siguiente manera.

Areas	Número de Servidores Públicos
Secretaría del Despacho del C. Gobernador	134
Oficina Adscrita al Despacho del Ejecutivo	9
Comunicación Social	36
Secretaría de Gobierno	1462
Secretaría de Finanzas y Administración	925
Secretaría de Desarrollo Regional	320
Secretaría de Obras Públicas	280
Secretaría de Industria y Comercio	150
Secretaría de Agricultura	105
Unidad de Contraloría Gubernamental	74
Procuraduría General de Justicia	584
Coordinación General Jurídica	554
Organismos Educativos y de Asistencia Social	75
Organismos Públicos	75
Diferentes Dependencias	300
<b>TOTAL</b>	<b>5083</b>

## EVOLUCION CUANTITATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DURANTE LOS ULTIMOS SEIS AÑOS

Evolución anual	Servidores públicos
1991	4,163
1992	4,416
1993	4,478
1994	4,739
1995	4,880
1996	5,083

Nota: El porcentaje del presupuesto del Gobierno del Estado de Hidalgo asignado al personal es del 20.82%.  
 Fuente: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, Oficialía Mayor, Gobierno del Estado.

## PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Dentro de cualquier institución, sólo los hombres mejor preparados pueden ejecutar las acciones, cumplir las metas y lograr los objetivos; además, el trabajo es la única vía para alcanzar mejores condiciones sociales. El gobierno, por lo tanto, será tan eficiente como lo sea el conjunto de los servidores públicos que lo integran.

Difícilmente se puede admitir un perfil único de servidores públicos, tan diversos serán los perfiles como dependencias existentes, en tal virtud resulta ser una ardua labor identificar los perfiles profesionales del gobierno en nuestro estado; sin embargo, la información proporcionada por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, menciona que existen los siguiente perfiles predominantes:

- Licenciados en derecho
- Licenciados en administración de empresas
- Licenciados en administración pública
- Licenciados en contaduría
- Licenciados en psicología
- Licenciados en sociología
- Contadores públicos
- Arquitectos
- Ingenieros en informática
- Ingenieros civiles
- Ingenieros agrónomos

## **ACCIONES DE CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado de Hidalgo pretende implementar una nueva cultura de calidad, fundamental en el desarrollo de los servidores públicos; para ello, además de una nueva filosofía en este sentido, es necesaria la adquisición de herramientas más eficaces, lo que implica contar con el personal capacitado para hacer óptimo uso de ellas. A pesar de las limitaciones presupuestales, es difícil entender que al personal burocrático no se le proporcionan los medios adecuados para el desempeño de su trabajo, cuando en sus manos recaen precisamente las funciones del estado. Bajo esta premisa se han implementado más de 8 cursos de varios tipos.

Independientemente que un buen número de servidores públicos, de diferentes dependencias del gobierno del estado, hallan tomado cursos de especialización como:

- Diplomado en desarrollo regional
- Diplomado en administración y desarrollo municipal
- Diplomado en habilidades directivas
- Diplomado en gobierno municipal
- Diplomado en procesos electorales
- Diplomado en federalismo
- Seminario en procesos electorales

Algunos otros en este momento están cursando la maestría en administración, con especialización en políticas públicas.

Los cursos están dirigidos a casi todos los niveles: operativos (1 al 18), mandos medios (19 y 20).

Las instituciones que llevan acabo estos cursos son: ISSSTE en combinación con el sector laboral federal (SELAFE), Gobierno del estado de Hidalgo, Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo (IAPH), Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (U.A.E.H), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Hidalgo (ITESM), Instituto Federal Electoral (IFE), INAP.

## **AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El grado de desarrollo de un país, la conciencia y la participación política de la sociedad y las demandas que plantea a sus gobernantes, son entre otras las razones que justifican el establecimiento integral de un servicio civil de carrera; su implantación gradual, o la asimilación de algunas de sus características, requiere de decisiones políticas firmes y constantes para vencer los inconvenientes y las fuerzas que presionan para mantener un equilibrio adecuado.

Los esfuerzos en este sentido permiten señalar al servicio civil de carrera en nuestro estado limitado o incipiente, como un sistema de administración de personal público en el que existen lineamientos generales a seguir en todos sus procesos y una estructura central que los vigila o supervisa.

Si bien es cierto que en nuestro estado sólo se han dado algunos pasos para la implantación de este sistema de administración, también es real que el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo ha hecho esfuerzos adicionales tendientes a profesionalizar el servicio público. Destacando puntos específicos en vertientes diferentes como:

- Lograr la honradez y transparencia de sus acciones
- Profesionalizar a su personal
- Ser eficaz
- Modificar mecanismos de designación
- Eliminar privilegio e impunidades
- Desaparecer irregularidades y desigualdades internas
- Ajustamiento al tabulador salarial
- Establecer eficiencia

Sin duda lograr estos puntos sería una finalidad exitosa, habría que buscar precisamente esas condiciones para un buen funcionamiento del servicio civil de carrera en nuestro estado.

# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA



## **ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION**

Cualquier proyecto de desarrollo económico y social que se plantee, debe estar sustentado en un marco jurídico que preserve el estado de derecho y la impartición de justicia, que garantice al individuo la defensa de su integridad y de su patrimonio, luego entonces, el fundamento jurídico en el que sientan sus bases los sistemas administrativos de la gestión pública se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al institucionalizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática consagra la rectoría del estado bajo condiciones de respeto a las garantías y derechos individuales y faculta al ejecutivo federal a establecer los procedimientos de participación y consulta popular.

En lo que se refiere a la Constitución Política de nuestro estado, ésta marca claramente el propósito de la planeación estatal, estableciendo la autonomía para impulsar la democratización política, social y cultural de la población, de esta forma subraya las características que debe tener el Sistema Estatal de Planeación y por ende los sistemas administrativos de la gestión pública.

Se define la responsabilidad de nuestro gobierno en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal, así como en su ejecución en los convenios establecidos con los gobiernos federal y municipales de los 84 municipios que conforman el entorno hidalguense, tomando en cuenta la concertación con los sectores social y privado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal orienta la concatenación y responsabilidad en materia de planeación de los órganos que integran el poder ejecutivo estatal.

Por último, la Ley de Planeación para el Estado de Hidalgo marca las normas y principios que permiten llevar a efecto dicho proceso, estableciendo en forma precisa las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática; igualmente los elementos que garantizan la coordinación de acciones con la federación, entidades y municipios, y los fundamentos para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal.

Bajo este contexto se establece la conformación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI) como conducto primordial del sistema administrativo para la gestión pública, naturalmente sin dejar de establecer la importancia que tienen los diferentes organismos gubernamentales, ya que coordina y sobre todo es responsable de incorporar las distintas participaciones de los grupos sociales. Dentro de este proceso se prevé el establecimiento del convenio de desarrollo social como el eje operativo que permita la realización de acciones conjuntas; en este sentido su primer objetivo es encauzar el desarrollo integral a través de programas que promuevan la descentralización y el fortalecimiento municipal que conllevará a un verdadero federalismo.

Hasta este momento sólo hemos visto el marco legal que sustenta la organización y funcionamiento de los sistemas globales de gestión. En adelante pretendemos aportar elementos

que contribuyan a una mejor comprensión de la administración en nuestra entidad. Presenta singularidades que obligan a abordarlo con una orientación globalizada tomando en cuenta los aspectos jurídicos, políticos, financieros y sociales tan significativos para efecto del análisis como los propiamente administrativos.

*Se trata de ofrecer algunas repuestas y abrir cauces de investigación a fin de que ulteriores trabajos lo corrijan y amplíen. Al centrar nuestro análisis en la gestión pública nos situamos simultáneamente en una perspectiva dinámica que nos permita valorar los rasgos más significativos de la administración del estado de Hidalgo, así como las modalidades de su interacción con los ámbitos del gobierno federal.*

Esto nos proporciona una visión de conjunto, útil para delimitar las características esenciales del tema que nos ocupa y apuntar algunos trazos de su posible evolución. Cuando se dice necesidades, se piensa tanto en lo relativo a la producción como al consumo; cuando se dice movilizar recursos, se piensa en el acto de poner en operación recursos diversos para iniciar o ampliar procesos productivos, realizar obras y prestar servicios. Sin embargo, poner en operación no significa necesariamente encargarse por sí mismo de los gastos o las inversiones, sino que puede ser solamente gestionar que eso se haga, sea por sí o por medio de otras instituciones estatales nacionales u organizaciones no gubernamentales, como empresas u organizaciones de la sociedad o ciudadanos.

Estas funciones podrán ser complementadas mediante la integración de municipios regionalmente asociados; las experiencias intermunicipales, en tanto, serán orientadas por objetivos análogos a los mencionados y permitirán el fortalecimiento municipal al permitir respuestas más precisas a los problemas de las respectivas poblaciones. Ante un entorno de crecientes limitaciones del estado para atender las demandas de la sociedad que afecten la relación global estado-sociedad, ante una mayor necesidad de elevar la eficiencia pública y ante el reto de formar una sociedad cada vez más democrática es apremiante la necesidad de descongestionar los niveles superiores del estado. En esta tarea el fortalecimiento y la descentralización de los recursos al municipio constituye la estrategia fundamental para potenciar la eficacia y eficiencia del estado y fortalecer la participación social.

Lo anteriormente expuesto amplía el panorama de quienes son los actores directos en la organización y funcionamiento de los sistemas globales. Sin embargo, dado el universo de organismos que intervienen en este proceso, no podemos dejar de mencionar la intervención de otra secretaría igualmente importante que de una u otra manera infiere en este apartado tan significativo en el desempeño funcional del quehacer diario administrativo del ejecutivo en nuestro estado; tal es el caso de la Secretaría de Finanzas y Administración, toda vez que se encarga de estimar y dar a conocer a la Secretaría de Desarrollo Regional el monto global y la calendarización provisional del presupuesto para el subsecuente ejercicio fiscal. A fin de posibilitar las atribuciones de esta última en materia de programación, establece en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Regional la programación y presupuestación del gasto público y emite, con la opinión de la unidad de Contraloría Gubernamental, los catálogos de cuenta para la contabilidad del gasto público estatal, observando de esta forma los montos asignados para atender y administrar las funciones de gestión pública.



## **LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION**

La planeación tiene una tradición en nuestro país que, con distintos objetivos y ámbitos de aplicación, se remonta a la década de los años treinta, cuando se publica el primer plan sexenal. En la actualidad, inmersos en procesos de cambio iniciados hace una década en la economía, la sociedad y la gestión estatal, se exigen condiciones para formular la práctica de la planeación.

La incorporación del instrumento de la planeación en el estado de Hidalgo representa un avance de gran importancia, porque ha permitido hacer más eficiente el papel del estado como rector y conductor de los esfuerzos sociales para alcanzar niveles más altos de bienestar. Los primeros esfuerzos para incorporar los beneficios de una disciplina como la planeación a la atención de las necesidades estatales datan ya de hace más de dos décadas. En los ochentas destaca la adecuación de normas reglamentarias para ordenar oportunamente actividades prioritarias del desarrollo, la estructura y el funcionamiento del sistema de planeación democrática; se puede afirmar con seguridad que esta etapa se caracterizó por el establecimiento de bases firmes en el terreno de la planeación, prueba de ello son las modificaciones a los artículos 82,83,84,85,86,87 y 88 de la Constitución Política del estado y la expedición de : La Ley de Planeación. Las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública. La Ley de Coordinación Fiscal. El Convenio de Desarrollo Social

Bases que al interior de la estructura administrativa estatal se han venido fortaleciendo y desarrollando, hasta encontrarnos en estos momentos con importantes avances en la participación democrática de los diversos grupos organizados u organizaciones representativas, tanto en la elaboración de planes y programas como en la presupuestación, ejecución, supervisión y control de obras y acciones.

El Sistema Estatal de Planeación, Programación y Presupuesto para el Desarrollo del Estado de Hidalgo en la actualidad tiene como estructura básica la participación social y el Sistema Estatal de Información.

La participación social permite la incorporación de las demandas, define los contenidos, los programas sectoriales, regionales, municipales y operativos anuales, propuesta que no queda solamente en gestión, ya que a través de su discusión en las diferentes instancias de planeación para el desarrollo municipal, permite la jerarquización de acciones de los sistemas administrativos para la gestión pública, que finalmente se autorizan e incorporan nuevamente a la participación social, al dejar el ejercicio del grueso de la inversión en manos de los comités de obras para que ejecuten, controlen y evalúen el desarrollo de las obras.

Bajo este contexto se requiere hacer frente al reto de modernizar al estado de Hidalgo planteando dos objetivos generales:

De las acciones que el gobierno estatal instrumentó en el corto plazo desde inicio de la gestión actual, está la creación de las coordinaciones regionales. Estas instancias buscan que la población cuente con un acceso más directo al gobierno del estado, que las presidencias

municipales puedan ejercer mejor su función y lograr una coordinación más fluida y productiva. Ello ha puesto además la participación de los distintos grupos sociales, presidentes municipales y funcionarios, así como de los mismos coordinadores regionales en la recolección de opiniones acerca de la obra pública presente y futura, los diversos planteamientos y gestiones más sentidas por parte de la población.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

### ***Recursos humanos***

El componente básico de toda organización es el elemento humano, por lo que es necesario que exista racionalidad en su utilización; éste, a diferencia de los recursos materiales, financieros y técnicos, no es propiedad de la organización.

La naturaleza de los sistemas de administración de personal es necesariamente organizacional y por lo tanto la sociedad se integra en grupo o en bloques para poder realizar las gestiones más sentidas de sus colonias, comunidades, municipios y por ende de nuestro estado. De tal forma que cuando estos bloques requieran de la atención para satisfacer elementos importantes del buen vivir, existe un grupo organizado. Los sistemas administrativos de personal en nuestro gobierno permiten identificar los canales adecuados y entregar nuevos resultados en la conclusión final de la gestión, que no es otra cosa que el cumplimiento de satisfacción de esta sociedad.

Nuestro estado dejó de jugar un papel pasivo frente a los conflictos y demandas que amenazaban con romper el orden social, por lo cual requirió trabajadores más capaces y eficaces que le permitieran cumplir sus nuevas funciones apegándose a los lineamientos generales del capítulo 1000 servicios personales; aquí enfatizamos sólo de los puntos importantes de este apartado: personal de base y confianza, honorarios supernumerarios, control de personal, integración de 25 niveles que se homologan a partir de las secretarías y direcciones, así como en mandos medios y personal operativo.

### ***Recursos materiales***

En nuestro estado tenemos potencial humano; sin embargo, debemos hacer una búsqueda real, ya que de nada servirá su quehacer diario si no estuviera combinado con recursos materiales óptimos para su realización que permitan atender las gestiones de la ciudadanía, de tal forma que el gobierno del estado, a través de la Oficialía Mayor, responsabiliza a la Dirección de Administración de Recursos Materiales, fusionándose con la Dirección de Administración de Recursos Humanos y conjuntamente lograr el funcionamiento de los sistemas administrativos de la gestión pública.

## **CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

Esta responsabilidad básicamente recae en la Unidad de Contraloría Gubernamental y la representación de gobierno del estado ante el C.D.S. y la misma ciudadanía a través de la Coordinación de la Contraloría Social, quien promueve la participación de la sociedad, ya que

no sólo estimula la vigilancia de la población sobre las acciones y servicios gubernamentales, sino también la supervisión social en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que ella misma contrae; en este sentido el control no se impone, surge de la propia ciudadanía y permite encauzar su participación en el contexto de una relación constructiva y respetuosa.

Bajo este esquema la corresponsabilidad es característica esencial de las nuevas relaciones entre el estado y la sociedad, componente imprescindible de un ejercicio responsable y democrático de la autoridad. Por ello la Coordinación de Contraloría Social cobra cada día mayor vigencia.

La Coordinación de la Contraloría Gubernamental se fundamenta en la inaplazable necesidad de que la sociedad encuentre en el gobierno un apoyo efectivo para ejercer sus acciones de control y vigilancia, reconoce formas legítimas de control y vigilancia ya existentes, con las que los grupos participantes expresan su responsabilidad de cuidar que su esfuerzo solidario fructifique. Cabe aclarar que en este punto de control y evaluación de la gestión pública, la representación del estado ante el Convenio de Desarrollo Sociales fundamental, ya que éste tiene sus funciones específicas muy precisas tales como:

- Verificar que se cuente con los recursos suficientes en la línea de crédito
- Vigilar que los recursos sean ejercidos de acuerdo a la asignación por programa, subprograma y obra.
- Revisar la documentación comprobatoria de los gastos de las obras y acciones del ramo XXVI
- Formular conjuntamente con la delegación estatal de la SEDESOL reportes analíticos trimestrales de seguimiento del Fondo de Desarrollo Social Municipal, a efecto de apoyar su desarrollo eficiente.

Entre otros, estos aspectos determinan la naturaleza y especificaciones del control y evaluación de la gestión pública.

## **IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

En Hidalgo, nuestro ejecutivo marca los lineamientos para el quehacer administrativo, el cual debe realizarse desde un enfoque político, capaz de brindar solución a los problemas y necesidades sociales de la población. Para ello, es indispensable conciliar la teoría de la administración pública con la práctica, reconociendo que si la primera se aleja de la realidad social se corre el riesgo de caer en la ilegalidad, pues esos lineamientos contribuyen a clarificar la aplicación de la ley a quienes auxilian al ejecutivo estatal.

Por otra parte, la asignación de los recursos presupuestarios para la promoción del Desarrollo Económico y Social se traduce fundamentalmente en un problema político de toma de decisiones. En este sentido el presupuesto significa un enunciado de los objetivos del programa del ejecutivo estatal y de los ayuntamientos en su ámbito jurisdiccional; en otro orden de ideas debemos procurar mayor justicia social, atendiendo las características y prioridades de los grupos sociales, sectores económicos y regionales, así como racionalizar los recursos y salvaguardar la ecología para las generaciones futuras.

De esta manera, tanto la elaboración del presupuesto como su administración programática deben formar parte de un proceso eminentemente técnico, a cargo de administradores profesionales, sustentado en un amplio marco constitucional democrático.

En materia de personal, se han venido presentando situaciones como las siguientes: falta de conciencia de equipo: por lo regular, prevalece el sistema de trabajo unipersonal y en ocasiones no se selecciona a la persona adecuada para el puesto o sucede que si es la persona idónea para el puesto, pero no para la dependencia. Son frecuentes también las prácticas de improvisación o irresponsabilidad en el desempeño de las funciones públicas; o bien no se tiene la menor idea de lo que se va hacer en la administración. Es muy raro que al personal se le capacite ya sea antes de que ingrese a su trabajo, durante su desempeño o para ascender a un puesto de nivel superior. Además de darse el caso extremo, en que es notorio la ausencia de un sistema integral de desarrollo de personal.

Por otro lado, en la actualidad, la planeación económica y social promovida por el ejecutivo estatal juega un papel decisivo en la vida del estado a través de la Ley de Planeación y del Plan de Desarrollo Estatal; este plan no debe verse como un mero acto de gobierno en materia de política económica. Por eso es que debe permanecer abierto a la discusión. Además, por su contenido social está llamado, con las modificaciones que sean necesarias, a dar buenos resultados con la condición de que todo sea más participativo. En el seno del COPLADEHI, los comités comunitarios y el consejo de desarrollo municipal, de acuerdo a las demandas recogidas durante las giras del trabajo del gobernador proceden a enlistarlas y a jerarquizar las acciones sectoriales y de los niveles regionales emprendidas desde el inicio de su gestión.

#### INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>HIDALGO</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>319 723</b>	<b>478 991</b>	<b>738 639</b>	<b>1 404 034</b>	<b>1 781 311</b>
IMPUESTOS	7 204	12 577	16 752	18 934	25 289
PARTICIPACIONES FEDERALES	293 095	369 238	495 654	568 559	1 649 728
DERECHOS	6 704	8 508	16 373	20 000	26 534
PRODUCTOS	10 096	33 467	31 286	17 533	12 776
APROVECHAMIENTOS	2 043	2 658	3 690	642 566	6 158
DEUDA PUBLICA	-	301	507	5 226	2 803
POR CUENTA DE TERCEROS	578	-	111 111	85 558	52 668
DISPONIBILIDADES	-	52 239	63 261	45 654	5 353
<b>EGRESOS</b>	<b>319 723</b>	<b>478 991</b>	<b>738 639</b>	<b>1 404 034</b>	<b>1 781 311</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	85 977	154 846	190 482	227 076	247 557
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	91 297	67 696	112 249	140 149	203 254
TRANSFERENCIAS	109 157	117 706	207 766	865 158	1 197 891
DEUDA PUBLICA	31 288	39 955	49 640	78 932	32 568
DISPONIBILIDADES	-	63 261	45 651	5 348	46 738
POR CUENTA DE TERCEROS	2 001	35 526	132 848	37 368	53 300

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

**E**l esquema estructural de gobierno tanto estatal como municipal que rige al estado de Hidalgo, se contempla dentro de los lineamientos de política económica y social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Con base en las condiciones actuales del país, responde a las acciones de apertura comercial, globalización económica, modernización de la planta productiva y la creciente necesidad de la participación del sector social y privado. Asimismo, responde a las necesidades de los grupos sociales marginados, con una orientación abiertamente participativa donde las comunidades definen las prioridades y mecanismos para atender sus carencias.

La actual estructura administrativa gubernamental se conforma a partir de las siguientes premisas:

- Un gobierno normativo. El gobierno reorienta más hacia funciones de fomento y de coordinación, que hacia funciones operativas. El gobierno debe actuar como capitalizador de los sectores público, privado y social para resolver conjuntamente los problemas de la comunidad.
- Un gobierno participativo. Da mayor autoridad a la ciudadanía para decidir y ejecutar la mejor forma de atender sus carencias.
- Un gobierno competitivo. El gobierno promueve la competencia continua en la proveeduría de servicios públicos para el beneficio de la ciudadanía.
- Un gobierno con una misión. Enfoca a las áreas de gobierno a competir con una misión y no a seguir simplemente un conjunto de reglas.
- Un gobierno orientado a medir el desempeño de las áreas de gobierno por los resultados obtenidos y no por los recursos empleados.
- Un gobierno que trata a los ciudadanos como usuarios. El gobierno asegura que existen diversos mecanismos para escuchar, entender y responder a las inquietudes de la comunidad.
- Un gobierno empresarial. Invierte recursos económicos en proyectos que son rentables y que puedan producir fondos adicionales en situaciones competitivas, sin descuidar los programas eminentemente sociales.
- Un gobierno que se adelanta a los problemas. Enfatiza la prevención de problemas en lugar de actuar posteriormente para resolverlos.
- Un gobierno descentralizador. Descentraliza la toma de decisiones a los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía y sus problemas.

La estructura administrativa se apoya en la premisa de que cada área es responsable de la planeación de sus programas y proyectos, a través del siguiente organigrama:





## ***Funciones Sustantivas de las Dependencias del Gobierno del Estado de Hidalgo***

### **Secretaría de Gobierno**

- Conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes del estado y los ayuntamientos y con los representantes de los sectores social y privado de la entidad, en lo referente a política interior y seguridad pública, y coadyuvar en la esfera de su competencia a la realización de los programas de gobierno.
- Atender los asuntos del despacho del gobernador cuando éste se ausente más de siete días consecutivos.

### **Secretaría de Finanzas y Administración**

- Celebrar en la forma que acuerde el ejecutivo y con la participación de las dependencias correspondientes los actos que afecten los ingresos, egresos y patrimonio del gobierno del estado o le generen obligaciones económicas en los términos de leyes urgentes.
- Determinar la política hacendaria y controlar los fondos y valores del estado.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan con motivo de la administración de los impuestos estatales y de los federales coordinados.
- Aplicar las políticas que señale el gobernador del estado para el ejercicio del presupuesto de egresos.

### **Secretaría de Desarrollo Regional**

- Elaborar, ejecutar y evaluar con las demás dependencias del poder ejecutivo, los municipios y sectores social y privado, el Plan Estatal de Desarrollo, los programas regionales y sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el gobernador del estado.
- Promover estrategias de desconcentración y descentralización hacia las regiones, municipios y comunidades de los programas y acciones que impacten en el desarrollo regional.

### **Secretaría de Obras Publicas**

- Instrumentar y conducir las políticas y programas relativos a obras públicas, asentamientos humanos, desarrollo urbano, comunicaciones y vivienda, bajo directrices que se determinen en el marco del Plan Estatal de Desarrollo.
- Proporcionar acceso a los ayuntamientos en la formulación de sus programas de obras.

### **Secretaría de Agricultura**

- Instrumentar y conducir las políticas y programas relativos a la producción, industrialización y comercialización agrícola, ganadera, avícola, apícola, piscícola y forestal en todos sus aspectos.
- Proponer estímulos económicos para el desarrollo rural del estado.

- Proyectar e impulsar, conjuntamente con las comunidades rurales, las obras de infraestructura que eleven la producción y el nivel de vida del campo.

### **Unidad de Contraloría Gubernamental**

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público central y paraestatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Expedir los criterios normativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública.

### **Secretaría de Industria y Comercio**

- Instrumentar y conducir las políticas y diseñar, dirigir y promover los programas relativos a la modernización y fomento económico estatal en materia de industria y comercio.
- Promover la inversión en el estado.
- Constituirse en enlace con el gobierno federal para concertar y ejecutar los programas de impulso al crecimiento y necesidades económicas del estado.

## **COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

El desarrollo del presente tema se divide en dos partes, una correspondiente a la vinculación de las dependencias del gobierno estatal en las entidades descentralizadas y desconcentradas y la sectorización de las dependencias del ejecutivo y otra se mencionan los acuerdos de coordinación suscrita con la federación para efectos de instrumentar políticas de gobierno tendientes a mejorar y eficientar la labor pública.

Con relación a la primera parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado define a los organismos descentralizados como las instituciones creadas por ley o por decreto del Congreso del estado o del ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio o propios cuyo objeto sea:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas que se consideren estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público y social.
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Para efectos de conocer cuáles son los órganos descentralizados existentes en el estado, se presenta el siguiente organigrama, señalando las principales funciones de éstos:

### ***Sectorización de dependencias estatales***

El gobierno del estado de Hidalgo, con apego a la estructura orgánico-administrativa que lo rige, crea mecanismos o figuras internas que le permiten modernizar a la administración pública con el fin de servir con más eficacia a los hidalguenses tomando como base la

coordinación de las dependencias, sectorizando responsabilidades que constituyen el marco ordenador de las iniciativas y compromisos de los diferentes sectores de la entidad, derivados de las necesidades propias que día a día se presentan; esta división o sectorización de dependencias no sustituye de ninguna manera responsabilidades, sino respeta los diferentes ámbitos de competencia dejando en manos del sector la definición de objetivos, estrategias y en su caso las medidas tendientes que garanticen mejores condiciones de bienestar y justicia social.

Acuerdos de coordinación:

- Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo

Objetivos: Realizar acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación de la gestión pública estatal y municipal, a fin de lograr un ejercicio eficiente, transparente y honesto de los recursos presupuestales asignados en el marco del convenio de desarrollo social. Promover 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.

- Promoción y gestión para el establecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.

Objetivos: Se orienta a vigilar el uso correcto de los recursos propios y los que la federación y el estado transfieren a los municipios. Los municipios participan en la formulación de estudios para la propuesta de integración del órgano de control central y evaluación gubernamental. Asignar los recursos humanos y financieros necesarios para establecer el Sistema Municipal de Control y Evaluación. Adoptar criterios de modernización y simplificación administrativa, que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentralice el ejecutivo.

## **PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA**

La Constitución del estado de Hidalgo establece en la Sección IV, correspondiente a la planeación estatal del desarrollo, los siguientes artículos que determinan la participación social en el estado de Hidalgo:<sup>1</sup>

- Artículo 83. En el desarrollo estatal concurrirán con responsabilidad, los sectores público, social y privado. Así mismo, el sector público del estado podrá participar por sí o con los otros, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo del estado de conformidad con la legislación correspondiente.

<sup>1</sup> Constitución Política, LV Legislatura 1993, Congreso del Estado de Hidalgo, 1996.

- Artículo 85. El desarrollo integral del estado se llevará a cabo mediante un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad a dicho desarrollo.
- Artículo 86. La planeación será democrática por medio de la participación de los diversos sectores del estado, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.
- Artículo 87. La ley determinará las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática, los órganos responsables del proceso de planeación, las bases para que el ejecutivo estatal coordine mediante convenios con los municipios y el gobierno federal, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución; de igual manera la ley señala la intervención que el Congreso tendrá en la planeación.

Así mismo, esta ley faculta al ejecutivo estatal para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática y los criterios para la formulación e instrumentación del plan y los programas de desarrollo.

La participación social en Hidalgo se encuentra regulada en la Ley de Planeación, que es el instrumento administrativo que enmarca las acciones de gobierno para consolidar los avances logrados, superar los problemas básicos planteados por la ciudadanía y promover el desarrollo a través de los mecanismos de actuación directa, de coordinación con la federación y los municipios y de concertación con los sectores social y privado de la sociedad hidalguense.<sup>2</sup>

En Hidalgo se concibe a la planeación como un mecanismo de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de las metas de bienestar y el desarrollo de la sociedad; este instrumento ordena y da transparencia a las acciones directas o concertadas con los sectores público, privado y social y garantiza la participación de estos últimos, en la definición de objetivos y prioridades y en la adopción de los mecanismos convencionales más idóneos para tal fin.

La citada ley esta contenida en el Decreto N° 17 publicada el día 10 de agosto de 1987 en el Periódico Oficial del gobierno.

En este sentido la participación social se regula bajo el marco de la Ley Estatal de Planeación:

A través de la estructura señalada en el estado, el proceso de participación social, se da en el marco de la existencia de problemas y necesidades sin resolver y la limitación de los recursos, dando lugar a que el gobierno del estado instituya el proyecto de desarrollo regional fincado principalmente en la organización social, la cual nace a partir de unir esfuerzos y recursos para constituir una fuerza capaz de solucionar las diferentes necesidades; de esta manera se encuentra una base sólida de organización en los comités de planeación para el desarrollo del

---

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Gobierno del Estado de Hidalgo, Decreto N° 17 que contiene la Ley de Planeación, Periódico Oficial, Congreso del Estado, 1987.

municipio integrado éste a través de subcomités con el fin de priorizar las obras y acciones que ellos conocen porque viven propiamente las necesidades y carencias de su entorno social.

En los 84 municipios del estado se han integrado los COPLADEM o consejos que tienen el propósito de darle seguimiento a los acuerdos tomados en reuniones que se realizan en forma periódica, lo que permite que la ciudadanía en general participe en la planeación e involucre directamente a los delegados municipales, comisariados ejidales, líderes naturales y profesionistas, apoyados con el asesoramiento técnico que les brinda tanto la presidencia municipal como la coordinación regional, siendo ésta el vínculo principal entre el gobierno del estado y la ciudadanía; son también las coordinaciones regionales quienes validan la propuesta de obras y acciones de acuerdo al techo financiero destinado a cada municipio y que considera para tal efecto las características de alta marginalidad, número de habitantes (población) y extrema pobreza.

Así se explica que ya no es el gobierno del estado quien propone las obras o acciones a realizar, sino los comités de participación social quienes consolidan este propósito, siendo entonces el municipio a través de los subcomités de COPLADEM, premisa importante para conseguir un desarrollo integral.

La manera de cómo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, integra la participación social en las tareas de planeación de desarrollo, es la siguiente:

En el COPLADEHI existen 10 subcomités sectoriales integrados por aproximadamente 300 personas con la representación de dependencias federales, estatales, municipales y el sector privado y social, siendo los siguientes: educación salud, comercio y abasto, agropecuario, industrial, estudios y proyectos, medio ambiente, desarrollo urbano y vivienda, comunicaciones, estadística.

Los COPLADERS están integrados por 9 comités regionales con 81 subcomités participando en su instalación 1,940 personas de dependencias federales, estatales, municipales y el sector privado y social, entre los que destacan: salud, educación, industria, desarrollo urbano y ecológico, seguridad pública, comercio y abasto, proyectos productivos y comunicaciones, trabajado activamente 1,100 personas, conformados en las regiones de Pachuca, Tulancingo, Huichapan, Zimapan, Actopan, Metztlán, Molango, Huejutla y Apan; las cuatro regiones restantes: Ixmiquilpan, Tula, Tepehuacan y Tizayuca, se encuentran en proceso de integración.

Actualmente se han conformado 78 de 84 (COPLADEMS) comités municipales sin considerar la región Apan; están trabajando en su instalación 5,230 personas de los sectores mencionados con anterioridad, atendiendo la problemática de subcomités de salud, educación, proyectos productivos, sector agropecuario, comercio, abasto, agua potable y ecología. En la actualidad trabajan directamente 735 personas.

Los trabajos en los que se destaca la participación de esta estructura son: programa estatal de alimentación y nutrición familiar, cloración de agua potable, programa estatal de información,

anuario estadístico, recuperación de agostaderos, programa de alfabetización, programa sectorial de desarrollo urbano y vivienda, programa de reforestación, pulmones ecológicos, indicadores de precios, canasta básica y materiales de construcción y plan de desarrollo urbano de las 17 ciudades, mismas que a continuación se mencionan : Pachuca, Tulancingo, Tula de Allende, Tepeji del Rio, Ixmiquilpan, Huejutla, Apan, Tizayuca, Actopan, Zacualtipan, Progreso, Mixquiahuala, Real del Monte, Zimapán, Ciudad Sahagún, Huichapan y Tecozautla. En este sentido a nivel estatal participan casi 2,200 personas en los comités de planeación para el desarrollo.

La participación social en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, impulsada por el ejecutivo del estado, muestra hoy una política de descentralización cuya esencia es fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios, alentando la participación activa de los ayuntamientos y población para que sean los ciudadanos organizados en torno a proyectos específicos los actores principales en la definición de la orientación de los recursos, en base a sus necesidades prioritarias.

En el decreto 128 de la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida por la LV Legislatura del H. Congreso del estado se establecen aspectos importantes de participación social como se observa en el considerando número VIII, que dice: Se plantea la creación de la Secretaría de Desarrollo Regional con facultades en materia de planeación, programación y estadística, con una conceptualización innovadora y más precisa sobre la realidad de nuestro estado, al reconocerse las diferencias geográficas y socioeconómicas que existen en las regiones de la entidad. La facultad de que ésta dependencia opere los planes y programas gubernamentales con la participación comunitaria, que establece democráticamente las prioridades en la aplicación de los recursos y apoyar en forma más equitativa el desarrollo de los municipios.<sup>3</sup>

El artículo 26 de la ley, en lo correspondiente a las atribuciones, establece que a la Secretaría de Desarrollo Regional le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Elaborar, ejecutar y evaluar con la participación de las demás dependencias del poder ejecutivo, los municipios, los sectores privado y social, el plan estatal de desarrollo, los programas regionales, sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el gobernador del estado.

XV.- Promover la participación comunitaria en la ejecución de obras y acciones.

Estas fracciones dan un panorama de cómo se conduce la participación social en Hidalgo

La Contraloría Social en Solidaridad es otro espacio de participación en la gestión pública. Se establece a fin de apoyar las tareas de control y vigilancia que se llevan a cabo dentro del

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Gobierno del Estado de Hidalgo, Decreto N° 128 que contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, Periódico Oficial, Congreso del Estado, 1994.

Programa Nacional de Solidaridad. En forma coordinada, la federación y la Unidad de Contraloría Gubernamental del estado de Hidalgo han promovido el programa de Contraloría Social en Solidaridad con el objeto de que la propia sociedad cuente con un instrumento formal de control directo y permanente que tiene como finalidad vigilar por sí misma que los recursos que le son liberados sean manejados de manera transparente, eficaz y eficiente, a través de la figura del vocal de control y vigilancia, participando activamente en la ejecución, operación y mantenimiento de las obras o programas financiados con recursos del Programa Nacional de Solidaridad.<sup>4</sup> Los propósitos fundamentales de la Contraloría Social son: procurar una mejor organización de las actividades que realizan los integrantes de los comités de solidaridad, vigilar la aplicación honesta y eficiente de los recursos y coordinar la transparencia en el trabajo del comité y de las autoridades que intervienen, desde la liberación de los recursos económicos hasta el acto de entrega-recepción de la obra o acción que tuvieron a su cargo.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial dispone lo necesario a fin de efectuar la capacitación respectiva a la brevedad posible, ya que conforme a la normatividad establecida no se otorga ningún recurso sin que los integrantes de los comités estén debidamente capacitados.

En lo que respecta a cifras, se capacitaron un total de 1,711 comités en los 84 municipios que conforman el estado, recibiendo esta capacitación 1,662 vocales de control y vigilancia y 5,622 miembros del comité y funcionarios municipales, tomándose en cuenta que un promedio mínimo de 4 integrantes de cada comité conozcan las funciones y objetivos del programa de Contraloría Social en Solidaridad.

Esta importante labor establece un mejor control y vigilancia de los recursos que son destinados a obras y acciones prioritarias a la vez que la población participa estrechamente y se conscientiza del esfuerzo que realiza el gobierno en procurar obras de beneficio social.

## **POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS**

Regulación de entidades publicas desincorporadas. La Ley de Bienes del Estado establece que los bienes que integran el patrimonio del estado de Hidalgo se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado; estos bienes serán imprescriptibles e inembargables. Los bienes del dominio público serán inalienables por lo que se quiera de su previa desincorporación de dicho dominio público, mediante decreto de los poderes ejecutivo o legislativo, para disponer de ellos en actos traslativos de propiedad. Terrenos (rústicos, turísticos, uso común). Aguas. Cauces, lechos y riveras. Inmuebles. Monumentos históricos. Servidumbres. Pinturas, murales, esculturas. a su vez los bienes de dominio privado del estado serán susceptibles de enajenación a los particulares

<sup>4</sup> Unidad de Contraloría Gubernamental, Contraloría Social en Solidaridad, Documento de trabajo, Gobierno del Estado de Hidalgo, 1995.

Ahora bien, el artículo octavo de la ley de referencia establece que es la Oficialía Mayor la dependencia responsable de autorizar las operaciones sobre los inmuebles del dominio público del estado que formen parte del patrimonio de organismos, tratando su previa desincorporación si se tratare de enajenaciones.

### ***Modalidades de desincorporación de entidades públicas***

- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso sólo se autoriza mediante decreto del ejecutivo.  
Donación, sólo en el caso de que los inmuebles se utilicen para fines educativos o de asistencia social para este supuesto; si el donatario no iniciare la utilización del bien en el fin señalado dentro del plazo previsto, tanto el bien como sus mejoras revertirán en favor del estado.
- Permuta de inmuebles con entidades paraestatales o con los gobierno federal o de los municipios, siempre y cuando que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan a ambas partes.
- Enajenación a título oneroso de inmuebles, con la salvedad de que sea para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública del estado; esta enajenación se hará en subasta pública. La convocatoria se publicará con 15 días de anticipación, por lo menos, en el Periódico Oficial del gobierno del estado y en uno de los periódicos de mayor circulación en el lugar de ubicación de los bienes.  
Enajenación a título gratuito de inmuebles, a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral (sólo procede mediante la presentación de programas que señalen uso principal del inmueble). El ejecutivo podrá autorizar la enajenación de inmuebles fuera de subasta siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones y requisitos: valuar los inmuebles objeto de la operación, fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles, valuar para determinar monto de derechos y valuar bienes vacantes que se adjudiquen al estado.
- Arrendamiento o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persiguen fines de lucro.



# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Hidalgo es uno de los seis estados de la república que circundan la zona metropolitana en la ciudad de México, principal polo de desarrollo del país, y Pachuca la ciudad capital más cercana a ella. A diferencia de Tlaxcala, Querétaro, Morelos, Puebla y el estado de México, las otras cinco entidades más cercanas a la megalópolis capital, Hidalgo recibió en forma tardía los efectos de la derrama industrial y de población que se originaron por la expansión de aquélla.

El estado de Hidalgo ocupa el décimo sexto lugar a nivel nacional de acuerdo al total de población, que para 1990 fue de 1,888,366 habitantes.

Durante el lapso 1950-1960, la tasa media de crecimiento de la población ascendió a 1.6%, con un incremento en la natural de 3.1% y un descenso en la social de -1.5%, lo que clasificó a la entidad como una zona de rechazo demográfico alto. En el periodo 1960-1970, la población aumentó a una tasa promedio de 1.8%. En el periodo 1970-1980 se manifestó un cambio en la dinámica de la población: disminuyeron las migraciones hacia fuera del estado, lo que permitió un mayor ritmo de aumento de la población total. Durante 1980-1990 se igualó así la tasa de crecimiento natural con la total, lo que permitió que Hidalgo se clasificara como una entidad de equilibrio.

En síntesis, el estado fue gran expulsor de población hasta los años ochenta. La emigración representó en 1990 el 27.9% de la población total, de la cual casi cuatro quintas partes se dirigieron al Distrito Federal y al estado de México. La inmigración, de mucho menor cuantía (cerca de 9.9% de la población total), provino básicamente de las entidades limítrofes: Distrito Federal (42.8%), estado de México (24.0%), Puebla (6.2%), Veracruz (8.7%), y los estados de destino fueron en gran medida: México (34.0), Distrito Federal (26.7), Veracruz (5.9), Puebla (5.0) y Querétaro (3.7).

Por otra parte, la población de Hidalgo ha experimentado, en los últimos veinticinco años, una disminución en la tasa de natalidad de 47.2 a 30.08 de 1970 a 1995, una diferencia del 17.12%. Sin embargo, la población del estado pasó de 1,193,845 habitantes en 1970 a 2,111,782 en 1995, lo que significa una tasa de incremento absoluto de 76.88%. Esto quiere decir que la población en números absolutos ha seguido aumentando a pesar de la reducción de la tasa de la natalidad, lo que es consecuencia del rápido crecimiento que tuvo la población de 1950 a 1970, de una tasa bruta de natalidad de 44.9 a 47.2, respectivamente, y de disminución sostenida de la mortalidad.

### *Estructura de la población*

El indicador que toma en cuenta todos los componentes del cambio poblacional -los nacimientos, las defunciones y la migración-, es la tasa de crecimiento, misma que para 1995<sup>1</sup> fue en el

<sup>1</sup> Proyecciones de CONAPO.

estado de Hidalgo de 1.98 contra 2.9 que indicaba para 1990. Según proyecciones del Consejo Nacional de Población, para el año 2010 seremos aproximadamente 2,480,349 habitantes en el estado, lo que habla de una reducción de la tasa de natalidad a 16.74 nacimientos por cada mil habitantes, y de una tasa de crecimiento total de 0.73.

La composición por sexo en el estado es de 49.8% de hombres y 50.2% de mujeres. La medida poblacional de los 84 municipios que componen la entidad es de 25,140.3 habitantes.

### ***Fecundidad***

Se ha logrado disminuir significativamente la tasa global de fecundidad: para 1990 era de 3.48 y la nacional de 3.46; para 1995 fue de 3.22<sup>2</sup> y la nacional de 3.05. Para 1990 las tasas globales de fecundidad por región registraron de 3.3. a 4.2 hijos por mujer.

### ***Mortalidad***

En 1990 la esperanza de vida general del estado se estimaba en 69 años de edad. Para 1995 se calcula en 72.2 en el estado y a nivel nacional en 72.9.

La tasa bruta de mortalidad en 1990 era igual a 5.3 defunciones por cada 1,000 habitantes, esto es 9,132 defunciones del total de la población; para 1993 se registraron 9,559 defunciones generales lo que representa aproximadamente el 4.7 por cada mil habitantes y 4.3 para 1995. Es decir, que ha disminuído la mortalidad en 1.0 por cada mil habitantes. La mortalidad infantil para 1990 registró una tasa del 37.51.<sup>3</sup>

### ***Distribución de la población***

Las cifras preliminares del conteo indican una tasa de incremento promedio de 25.67% en relación al censo de 1990, en 9 ciudades del estado: Tetepango, Tolcayuca, Metepec, Santiago Tulantepec, Tizayuca, Cuauhtepac de Hinojosa, Tepeji del Río, Pachuca y Mineral de la Reforma, municipio que tiene el crecimiento más alto con un 37.26%, y una densidad estatal de población de 101 habitantes por km<sup>2</sup>.

## **GRADO DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES SOCIALES BASICAS**

### ***Diagnóstico***

Hidalgo es uno de los cuatro estados con menor nivel en la calidad de vida en la República Mexicana. De acuerdo con el índice de marginación calculado por CONAPO con respecto al total de municipios estatales y delegaciones del Distrito Federal, se sitúa en la categoría de

<sup>2</sup> Encuesta Nacional de Planeación Familiar (ENAPLAF), 1995, CONAPO.

<sup>3</sup> Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de Hidalgo, 1990.

«muy alto», representando así un reto cotidiano para las administraciones gubernamentales que han encontrado en la planeación un instrumento que ha permitido hacer más eficiente el papel del estado como rector y conductor de los esfuerzos sociales para alcanzar niveles más altos de bienestar; ante un contexto estatal caracterizado por la presencia de enormes carencias y grandes rezagos, el uso de técnicas que permiten obtener niveles elevados de eficiencia es una condición obligada en la función administrativa. En este sentido se presenta un breve diagnóstico de la realidad estatal en lo referente a servicios de infraestructura básica.

## INFRAESTRUCTURA BASICA

### DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS (número de viviendas)

1980						1990					
AGUA ENTUBADA	%	DRENAJE	%	ENERGIA ELECTRICA	%	AGUA ENTUBADA	%	DRENAJE	%	ENERGIA ELECTRICA	%
160,179	58.8	73,254	26.9	149,949	55.1	257,180	70.0	159,819	43.5	284,002	77.3

El gobierno de Hidalgo plantea la necesidad de atender las causas de fondo de la pobreza en que vive la mayor parte de su población, a través del desarrollo regional y de actividades productivas que redundan en la generación de empleos bien remunerados y actuando de manera simultánea en la satisfacción directa de las necesidades de salud, educación y servicios básicos.

De esta forma se presenta a continuación el avance que en cuanto a la cobertura de servicios públicos ha observado el estado correspondiente a la situación prevaleciente en el año de 1990 con relación a la estimación al cierre de 1985. Los datos se muestran en dos niveles territoriales: nacional estatal lo que permite observar un comparativo porcentual de crecimiento con relación a la media del país.

### REDUCCION DEL DEFICIT EN COBERTURA DE SERVICIOS BASICOS

MUNICIPIO	AGUA POTABLE			DRENAJE			ELECTRICIDAD		
	1990	1985	Reducción	1990	1985	Reducción	1990	1985	Reducción
	(%)	(%)	%	(%)	(%)	%	(%)	(%)	%
NACIONAL	20	16	20	58	23	60	41	11	73
ESTADO DE HIDALGO	36	21	42	57	52	9	24	9	63

En materia de agua potable, en 1990 más de la tercera parte de la población hidalguense no contaba con este servicio; en la actualidad, la quinta parte de las viviendas de la entidad carece del mismo. En el renglón del alcantarillado sanitario cerca de la mitad de viviendas en el estado ya cuentan con el servicio. En cuanto a la electrificación, mientras que en 1990 la cobertura del servicio era de 76%, actualmente más del 90% de las viviendas hidalguenses cuentan con energía eléctrica.

Ahora bien, la política de desarrollo estatal ha centrado su atención para satisfacer las necesidades sociales básicas en tres programas estratégicos que son:

- Programa de 17 localidades prioritarias del sistema de ciudades del estado de Hidalgo.
- Programa de apoyo a municipios prioritarios de atención por su alta marginalidad.
- Proyecto de desarrollo sostenible en zonas rurales marginadas.

En materia de educación tienen los siguientes datos:

No. ESCUELAS	No. AULAS INSCRITOS	ALUMNOS DOCENTES	PERSONAL
5817	20886	619422	2564

CLASIFICACION DE ESCUELAS					
FEDERAL		ESTATAL		PARTICULAR	
No.	%	No.	%	No.	%
737	12.66	473	81.13	346	5.94

ALFABETIZACION	ADULTOS INCORPORADOS	ADULTOS ALFABETIZADOS	ALFABETIZADORES
	60740	55911	14431

#### SECTOR SALUD

Población derechohabiente	Población potencial usuaria	Recursos humanos	Relación
544,755	1,818,224	6,989	260.15

#### SEGURIDAD PUBLICA

Elementos de seguridad pública	Habitantes	Relación
2,600	1,888,366	726.29

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

En el estado de Hidalgo existen, por un lado, deficiencias de carácter estructural que se manifiestan en la extrema pobreza de numerosos grupos sociales y regiones de la entidad y elementos, por otro, en que inician o se consolidan brotes de crecimiento que constituyen en vínculo con el México que se prepara para arribar al siglo XXI.

Se podría fácilmente caer en el error de plantear modelos de desarrollo de tipo excluyente que privilegiaran, en un caso, el combate a la pobreza extrema y la marginalidad en las diferentes regiones, a través del gasto subsidiado, sacrificando con ello el crecimiento de los polos dinámicos y, en otro, que canalizaran la mayoría de los recursos a potenciar el desarrollo de éstos a expensas de un deterioro cada vez mayor en las condiciones de vida en los núcleos poblacionales de menores ingresos.

La alternativa que aquí se propone es justamente buscar para el estado de Hidalgo un esquema de desarrollo que enfrente la problemática de la entidad en toda su diversidad. Es decir, buscar opciones que posibiliten un combate efectivo de la pobreza y el desarrollo desigual que se sustente, no en subsidios permanentes, sino en construir paulatinamente condiciones económicas que permitan a esta población una forma de vida digna basada en el trabajo.

Para hacer frente al reto de modernizar al estado de Hidalgo, el gobierno del estado se ha planteado dos objetivos generales:

- Elevar la productividad y la competitividad para garantizar un desarrollo socioeconómico sustentado en el aprovechamiento de las potencialidades del estado de Hidalgo.
- Compensar las carencias y resolver los problemas más apremiantes derivados del desarrollo socioeconómico desigual en el Estado.

En relación al primer objetivo, el diagnóstico socioeconómico de la entidad en los últimos años permite observar la existencia de cuatro tipos de potencialidades que deberán aprovecharse para la articulación de cualquier alternativa viable de desarrollo; dichas potencialidades son:

- Derivadas de la ubicación geográfica de la entidad.
- Derivadas del crecimiento urbano.
- Derivadas de recursos naturales.
- Derivadas de recursos humanos.

Derivado de lo anterior se han articulado las siguientes líneas de acción:

- Insertar a la economía hidalguense en el proceso de modernización que actualmente vive el país.
- Conformar un mercado estatal autosustentable.
- Sustentar el desarrollo de Hidalgo en el aprovechamiento racional de sus recursos naturales y humanos.

El logro del segundo objetivo se sustenta en la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar el nivel de vida de todos los hidalguenses.
- Frenar las consecuencias negativas derivadas del crecimiento y de la mayor integración económica.

### ***Estrategias emprendidas para el desarrollo estatal***

**Líneas de acción:**

- Identificación de las ventajas comparativas del estado en el contexto de la región centro del país.
- Modernización y ampliación de las vías de comunicación y los sistemas de transporte de la zona sur del estado con la zona metropolitana de la ciudad de México.
- Impulso de proyectos productivos que tengan garantizada la existencia de una demanda potencial en la zona centro del país.
- Creación de condiciones favorables que atraigan la inversión encaminada a fortalecer las actividades productivas en el estado.
- Aprovechamiento de las concentraciones urbanas para la integración de circuitos regionales de producción-distribución y consumo.
- Sentar las bases para que la utilización productiva de los recursos naturales sea racional desde el punto de vista económico y social.
- Garantizar la existencia de recursos humanos requeridos para el desarrollo de las diferentes actividades socioeconómicas que se realizan en el estado.

En este sentido, y dadas las estrategias políticas de desarrollo económico emprendidas, podemos citar que en el estado de Hidalgo existen parques industriales ubicados en los municipios de Tula de Allende, Tepeji del Río, Mineral de la Reforma, Tizayuca y Tepeapulco ocupando una extensión total de 15,934,500 m<sup>2</sup>.

Por otra parte existen 4,949 unidades de producción de la industria manufacturera que ocupan a 54,901 personas de las cuales el 95% es hidalguense. Respecto a la participación estatal en el producto interno bruto del país, se observa que es del 1.6%.

### **TASA DE CRECIMIENTO ECONOMICO 1954-1995**

PERIODO	1954-1970	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995
TASA ANUAL PROMEDIO	6.7%	5.9%	6.6%	0.4%	3.0%	-6.0%



Principales acciones realizadas para fortalecer la actividad económica en Hidalgo:

- Promoción de nuevas inversiones
- Promoción de incremento de la planta laboral
- Promoción de la modernización y ampliación de la infraestructura productiva en Hidalgo.
- Capacitación de los trabajadores (20,685 acumulado a 1995).
- Desarrollo del sector explotador.
- Promoción para el desarrollo de la calidad y la competitividad de las empresas hidalguenses.
- Promoción de la simplificación y la desregulación económica.
- Promoción de la organización interempresarial.
- Promoción para el desarrollo del sector comercial y minero.
- Desarrollo del sector artesanal.

## ENFOQUE REGIONAL

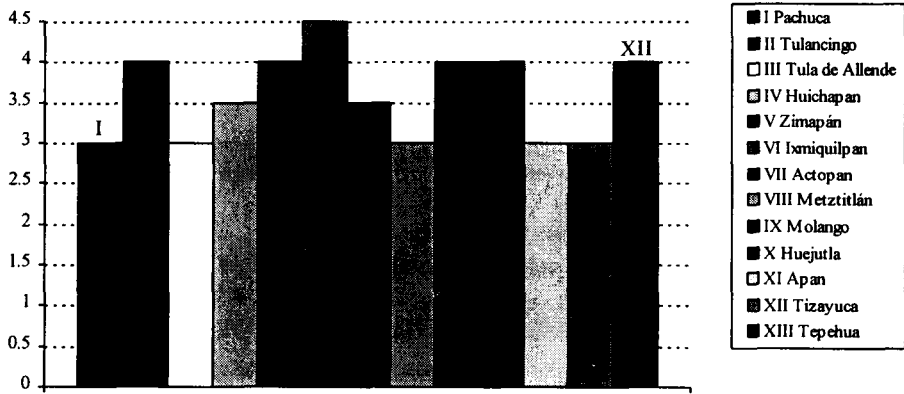
La regionalización estatal ha surgido, así, como una respuesta estratégica a los desequilibrios asociados al desarrollo. En este sentido, en Hidalgo la política estatal de desarrollo se orienta tanto a aprovechar los procesos positivos que hoy se dan en las economías regionales de Hidalgo y a contener y revertir los desequilibrios sociales y regionales que genera el proceso de desarrollo económico, como a proteger a los grupos sociales y territorios excluidos de este proceso.

Pero el desarrollo de los programas de beneficio social establece como urgente la necesidad de poner en marcha nuevos sistemas de administración de carácter regional, para asegurar el uso eficiente de los recursos en la ejecución de los programas de desarrollo regional, a fin de que éstos realmente incidan en el bienestar social y en la creación de fuentes permanentes de producción, empleo y riqueza.

Con la creación de 13 coordinaciones regionales en el estado se busca descentralizar lo más posible las decisiones político-administrativas hacia los ámbitos regional y municipal con objeto de fortalecer a éstos últimos, a fin de que tengan mayor fuerza, efectividad y capacidad administrativa. Al mismo tiempo, se busca acercar más al gobierno estatal a la problemática y a las demandas de los ciudadanos y de las administraciones municipales. Las coordinaciones regionales, a través de la Secretaría de Desarrollo Regional, son las encargadas de la elaboración de trece planes de desarrollo regional.

Dichos programas de desarrollo reconocen en primer término las particularidades geográficas y socioeconómicas de cada una de las diferentes regiones y subregiones de Hidalgo, analizan la acción gubernamental durante los últimos años y formulan un primer diagnóstico de la región. En un segundo momento se seleccionan objetivos de desarrollo y se formulan estrategias y tácticas para alcanzarlos. Objetivos y estrategias regionales son compatibles con los establecidos a nivel estatal y nacional para orientar el desarrollo.

### TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR REGION, 1990



Fuente: Hidalgo, población y sociedad al siglo XXI. CEP-UAEH(9)

La formulación de programas de desarrollo regional constituye así una de las prioridades de la actual administración. Los programas de desarrollo regional contribuyen a enfrentar las principales limitaciones y condicionamientos del desarrollo económico y social en cada región. De los programas de desarrollo regional se desprenden programas prioritarios, compatibles con los programas sectoriales, estatales y federales. Los PDRs, según estrategias predefinidas, plantean alternativas específicas a los diversos problemas también específicos de las regiones hidalguenses.

Dentro de los logros que a través de estos instrumentos de administración regional ha sido posible realizar, se encuentra la realización de una mayor cantidad de obra por conducto de las presidencias y las propias comunidades (70% del total de inversión), así como la formulación de programas de desarrollo regional, como una forma de hacer frente a las deformaciones y desigualdades estructurales que surgen como consecuencia del desarrollo económico y social, como una forma de sentar las bases para un desarrollo regional en el futuro y como una de las prioridades de la actual administración para alcanzar los objetivos planteados en la planeación estatal.

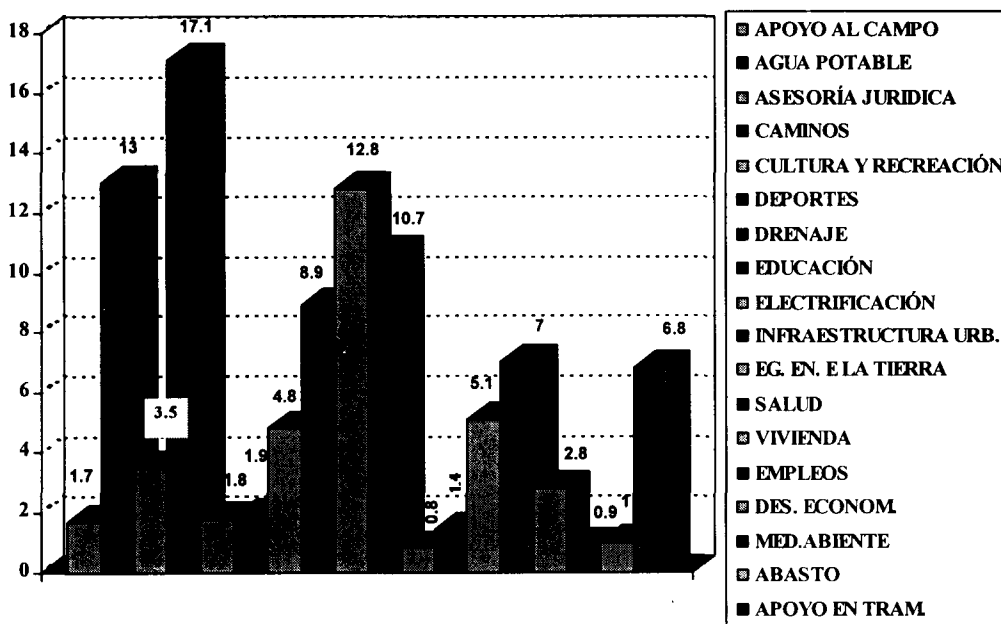
En un esquema que privilegia el aspecto social sobre cualquier otro, la participación amplia y comprometida de esa misma sociedad se convierte en el elemento trascendental, ya que de la adecuada captación y transmisión de sus necesidades, radica en gran medida la posibilidad de satisfacción de las mismas; ello implica un proceso evolutivo de gobierno y sociedad, mediante el cual el gobierno adecua sus mecanismos de captación y de capacidad de respuesta, y la sociedad aumenta su capacidad para distinguir lo urgente de lo realmente importante.

Se puede concluir que en el estado de Hidalgo existen dos mecanismos de captación de la demanda social:

- La derivada de las propias estructuras sociales, expresadas en su forma civil u organizada en agrupaciones de todo tipo, incluso político.
- Por otro lado los mecanismos que ofrece la estructura gubernamental a través de sus representantes, organismos, dependencias y entidades.

Independientemente del cauce de la solicitud, lo que se está persiguiendo es que la propia sociedad sea quien analice y discuta las posibilidades de tal o cual realización, aprovechando las instancias que dentro del COPLADE se han abierto para ello; esto es, se busca que la demanda social evolucione y participe, con ello se pretende dar un salto definitivo a una sociedad más democrática y comprometida con la realidad y el entorno.

### PRINCIPALES DEMANDAS DE LA POBLACION HIDALGUENSE





# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA



## La organización actual

El gobierno estatal encabezado por el Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, ha realizado una serie de simplificaciones y adecuaciones a la anterior estructura organizativa y funcional del aparato público estatal. Inspirado en las nuevas teorías organizacionales y en la tendencia a la horizontalización de las organizaciones que buscan responder de mejor manera al cliente, se han reorganizado los niveles jerárquicos, pretendiendo alcanzar el ideal propuesto de que entre el nivel más alto en la toma de decisiones, el gobernador, y el nivel de atención directa al cliente, no existan más de cinco escalas o instancias, y de ser posible, no existan más de tres.

La actual organización estructural tiene únicamente 13 dependencias. Destaca el caso de la Universidad de Guadalajara que pasó, de ser un organismo estatal, a convertirse en una organización con la autonomía que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para este tipo de instituciones educativas, y el cambio de denominación y funciones de los anteriores departamentos (sólo la Secretaría de Administración se consideraba como tal), a ser ahora secretarías dependientes directamente del despacho del gobernador. En el organigrama actual, la Secretaría General de Gobierno se ubica en el mismo nivel que las otras secretarías, aunque conserva las funciones de control y supervisión que tenía en los regímenes anteriores.

De acuerdo con la actual LOPEJ, los organismos y dependencias que conforman la actual administración local son: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Promoción Económica, Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría de Vialidad y Transporte, Secretaría de Administración, Contraloría del Estado, Procuraduría General de Justicia.

Esta organización compacta cinco de los antiguos departamentos, conserva en su denominación a otros cinco, transforma en secretarías a 8, y sale de su organograma la Universidad de Guadalajara, al conseguir su autonomía.

## EL DESTINO DE LOS EGRESOS

El análisis de la conformación y funcionamiento de las instancias de concertación y coordinación que realizan las principales actividades de la gestión pública en Jalisco, no estará completo sin los porcentajes de egresos asignados a cada una de ellas, o saber:

### Egresos 1996

	Porcentaje del Total Erogado
Gabinete Político	12.14%
Gabinete Económico	23.78% (incluye Deuda Pública, 14.06%)
Gabinete Social	62.55% (incluye Participaciones a Municipios, 17.65%)
Supremo Tribunal de Justicia	0.89%
Poder Legislativo	0.64%
Total:	100%
Elaboración propia con base en:	

Fuente: 2º Informe de Gobierno, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Jalisco, Febrero de 1997

## HACIA UN ESTILO DE GESTION PUBLICA INNOVADOR

La actual administración está aplicando, por primera vez en la historia de Jalisco, instrumentos y conceptos de la administración de empresas, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia organizacional y, sobre todo de un cambio radical de la cultura administrativa.

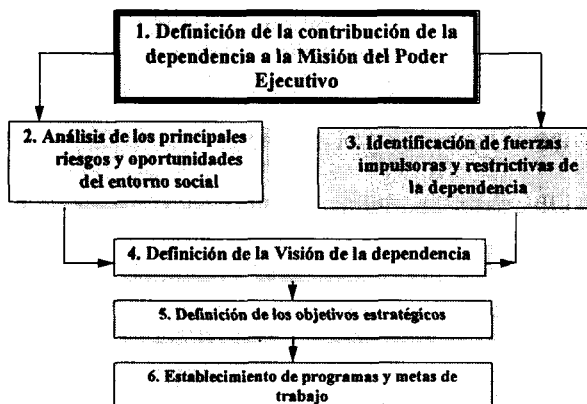
Todo ello conforma un escenario, de innovación en el estilo de gestión pública que presenta:

### PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA

La tradición administrativa de Jalisco se basaba en una visión de corto plazo. Sin embargo, la explosión y el crecimiento exponencial de demandas sociales por resultados organizacionales obligan al gobierno a dejar de lado el empirismo político, por un verdadero diseño e implementación de políticas públicas, optándose por la herramienta de la planeación estratégica como plataforma para el cambio.

De esta manera, en el Plan Estatal de Desarrollo-Jalisco 1995-2001, la Secretaría de Administración reconoce que «las necesidades prioritarias para desarrollar la administración pública consisten en incorporar la planeación estratégica para definir el rumbo de la organización, diseñar los servicios con base en la investigación sistemática de las nuevas necesidades y expectativas de la sociedad, así como redimensionar la estructura orgánica del gobierno para hacerla más ágil, eficiente y productiva».

### PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA



FUENTE: Gobierno del Estado de Jalisco. Poder Ejecutivo. Secretaría de Administración. Poder Ejecutivo. Planeación Estratégica, UNED, s.a.e.

El proceso de planeación estratégica ha sido identificado como un proceso estructurado y continuo, orientado a la búsqueda de respuestas fundamentales para la transición del poder ejecutivo, ante los cambios políticos y socio-económicos que habrán de ocurrir en los años por venir. Los objetivos general del proceso son:



- Promover el desarrollo armónico de las dependencias del poder ejecutivo para que contribuyan eficazmente a la construcción del futuro político, económico y social de Jalisco, en el escenario nacional e internacional.
- Impulsar la formación de una cultura de planeación estratégica a mediano y largo plazos, que dirija los actos de gobierno estatales y municipales hacia el bien común.
- Facilitar la transición organizacional de las instituciones de la administración pública, para aumentar su capacidad de servicio a la ciudadanía.

La visión de futuro sobre este proceso para el año 2001 incluye los siguientes elementos:

### **Cultura de Planeación Estratégica**

Con la institucionalización de una actitud prospectiva y procesos de planeación sistemáticos la administración pública reducirá las reacciones a urgencias y crisis, y será más exitosa para cumplir con su misión social en el escenario.

### **Integración de la Planeación estratégica Estatal y municipal**

El desarrollo del estado será sustentable, justo y equilibrado a través de criterios consensados entre los gobiernos estatal y municipal, así como con el gobierno federal para identificar metas y estrategias comunes, desde una perspectiva regional que permita optimizar los recursos disponibles.

### **Planeación con Auténtica Participación Social**

La participación de los sectores público, privado y social permitirá una identificación sistemática de las necesidades de la ciudadanía y proyectar las obras y servicios apropiados.

### **Contribución de las Dependencias a la Misión y Visión del Poder Ejecutivo**

Será fundamental que las dependencias definan con sencillez y claridad su contribución a la misión del poder ejecutivo, así como objetivos estratégicos y programas, dotados de los presupuestos respectivos que sean conocidos por las distintas áreas de trabajo y debidamente coordinados con otras instancias de gobierno afines.

### **Seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados**

La eficacia del proceso de planeación estratégica se asegurará al establecer mecanismos rápidos para dar seguimiento continuo y evaluar periódicamente los resultados obtenidos a través de indicadores de la gestión gubernamental.

### **Aportación a la contribución del futuro**

Más conscientes de sus fuerzas y debilidades, las dependencias del Ejecutivo Estatal y los gobiernos municipales estarán en una mejor posición para adaptar, de manera orgánica a los

cambios del entorno político y socioeconómico, así como construir un futuro de grandeza para Jalisco.

El proceso de planeación estratégica iniciado por el actual régimen estatal, parte por definir la misión del poder ejecutivo así: “Promover, dirigir y coordinar los esfuerzos de la sociedad para lograr el bien común, mediante el compromiso entre el pueblo y un gobierno honesto, eficiente y democrático”.

La visión que tiene del gobierno el actual régimen plantea un estilo de gobierno que no busca ser prepotente ni impositivo, ni intransigente e insensible, ni paternalista, cerrado, corporativista, ni corrupto, para ser un gobierno auténticamente democrático, representativo y popular; humanista, y comprometido con la sociedad, participativo, abierto y justo, que escuche y dialogue con la población y honesto.

Una meta importante, consiste en detectar las fuerzas que impulsan o restringen la capacidad de respuesta de las propias dependencias, a fin de planear estrategias y programas de trabajo. Posteriormente y a la luz del enriquecimiento y los resultados arrojados, por primera vez en la historia se realizaron talleres de planeación estratégica en 100 municipios del Estado, sin distinción de región, tamaño o partido. Estos cursos a cargo de la Secretaría de Administración, conjuntamente con la Subsecretaría de Participación Social de la Secretaría General de Gobierno, implicaron 39,000 horas de capacitación y arrojaron como producto nuevos planes, esquemas, diseños, proyectos y metas, agrupados en más de 1,800 líneas de acción que ya están siendo aplicadas. También la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) realizó 8 talleres de planeación estratégica con la asistencia de productores de los siguientes Distritos de Desarrollo Rural: Zapopan, Ameca, Autlán, Ciudad Guzmán, Colotlán, La Barca, Lagos de Moreno y Tomatlán, con el fin de obtener el diagnóstico de las zonas rurales de Jalisco.

Así, en cada región se desarrollaron mesas de trabajo temáticas, a saber: agrícola, pecuaria, forestal y piscícola; participando un total de 800 productores rurales en todo el Estado. La información proporcionada por éstos fue cotejada con datos de fuentes oficiales e informes de investigación de la Universidad de Guadalajara, así como por la experiencia acumulada por la propia SEDER. De esta forma se da cumplimiento a lo establecido por el Artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco: «Las secretarías y dependencias del ejecutivo, sus organismos auxiliares y los organismos paraestatales...deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno».

### **Proceso de Reingeniería, desregulación y simplificación administrativa.**

El actual régimen ha iniciado un proceso de reingeniería que define como una gestión directiva para rediseñar las estructuras y los procesos de trabajo, así como la desregulación y simplificación de trámites a través de cambios creativos e innovadores.

## Objetivos generales

Impulsar el rediseño de los principales procesos estratégicos que agregan valor a la administración pública, así como de las estructuras y políticas, con el propósito de optimizar la productividad de las dependencias del ejecutivo estatal.

Facilitar la implementación de los procesos de trabajo de las dependencias, sus estructuras organizacionales, la desregulación, simplificación y la desconcentración de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. La eliminación o fusión de las dependencias, así como la desincorporación de organismos del sector público.

Lograr que los sistemas, procesos y estructuras de las instituciones públicas resulten menos costosos a la sociedad.

## Visión 2001

### *Desregulación, Simplificación y Desconcentración de Trámites*

La ciudadanía reconocerá que el Gobierno ha tenido un cambio drástico sólo si existe agilidad y simplificación en los trámites que requiere para obtener un servicio.

### *Estructuras Horizontales con menos Niveles Jerárquicos*

Esta transición permitirá que las estructuras sean más planas y horizontales, con menos niveles jerárquicos para buscar que los funcionarios responsables del trabajo estén más cerca de la ciudadanía.

### *Bajo Costo del Aparato Gubernamental*

El enfoque de esta nueva organización se basa en evaluar la relación costo-beneficio de todo el sistema y no de manera parcial. Así, también se logrará que el personal, con multihabilidades, trabaje en equipo para realizar todo el proceso con menos costo.

### *Estructuras Ágiles y flexibles*

Las demandas de la sociedad requerirán una mayor capacidad de respuesta y adaptación de las dependencias ante los cambios del entorno social.

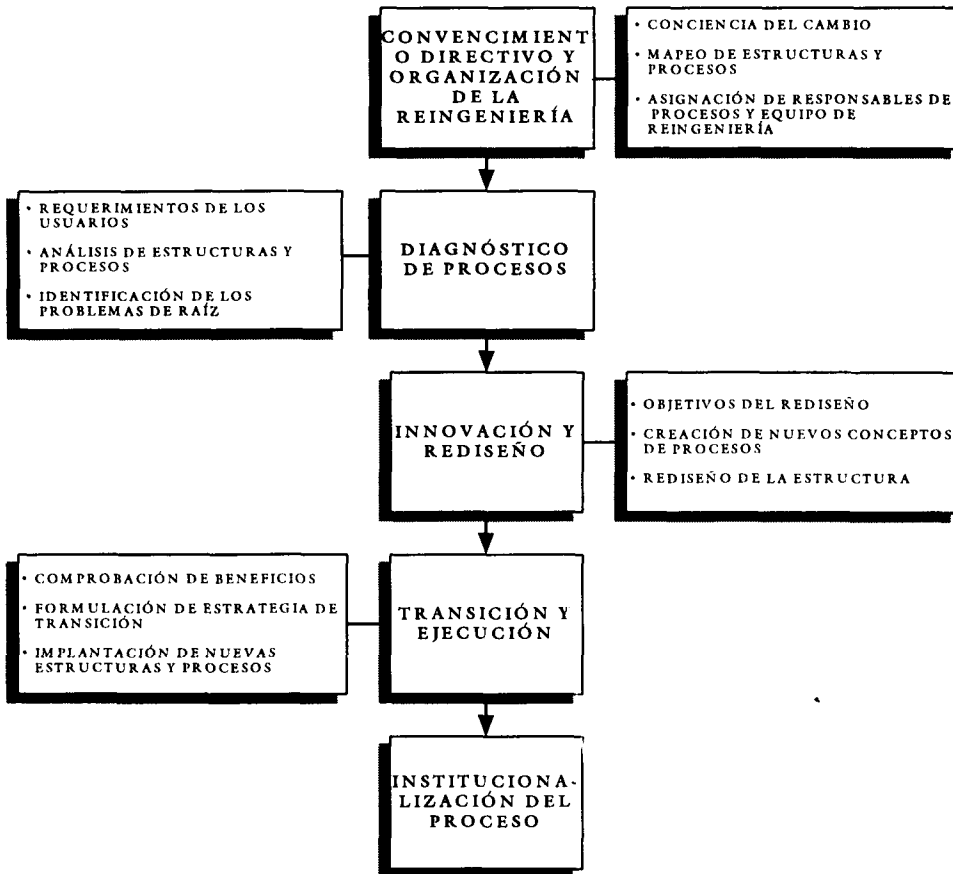
### *Organización de Procesos*

Organizar a las dependencias del poder ejecutivo alrededor de los procesos naturales de trabajo, en oposición a la organización por funciones. Uno de los cambios profundos para el futuro será que los procesos de trabajo dispongan de la infraestructura requerida para la realización.

Eliminación o Fusión de Dependencias del ejecutivo Estatal y Desincorporación de Organismos del sector público.

El gobierno reducirá el número de sus dependencias, con el propósito de disminuir el costo que la sociedad paga para su sostenimiento; también los ciudadanos podrán recibir más y mejores servicios al recurrir a menos instancias gubernamentales.

## PROCESO DE REINGENIERÍA



### *Proceso de transparencia y racionalización en la administración de recursos*

Es un proceso con el que la actual administración pública de Jalisco busca garantizar ante la sociedad el respeto a la ley y la eficiencia en la adquisición y el uso de bienes y servicios.

#### **Objetivos generales**

- Desarrollar los sistemas que faciliten la transparencia, honestidad y eficiencia de las operaciones administrativas.

- Realizar las adquisiciones de bienes y servicios con las mejores condiciones de calidad, precio y servicio, buscando el crecimiento económico del Estado mediante la promoción y desarrollo de proveedores de la entidad.
- Establecer los mecanismos para la participación de la sociedad en la toma de decisiones relativas a las adquisiciones y enajenaciones, así como para la adjudicación de la obra pública.
- Impulsar la modernización de la administración de riesgos para la protección y aseguramiento de los bienes del estado.

## **Visión 2001**

### *Desarrollo y Certificación de Proveedores del sector Público*

Al realizar el desarrollo y la certificación de proveedores en condición con los organismos intermedios, se buscará trascender en la sociedad la cultura de la calidad.

### *Aseguramiento de la Transparencia a través de la comisión de adquisiciones y enajenaciones y de la comisión para la adjudicación de la Obra Pública*

La Comisión de Adquisiciones seguirá funcionando con regularidad, garantizando la transparencia y honestidad de las adquisiciones y enajenaciones. Se habrá creado y estará en operación la Comisión para la Adjudicación de la Obra Pública.

### *Sistema Abierto de compras*

Los proveedores tendrán acceso a la base de datos que manejan las compras programadas.

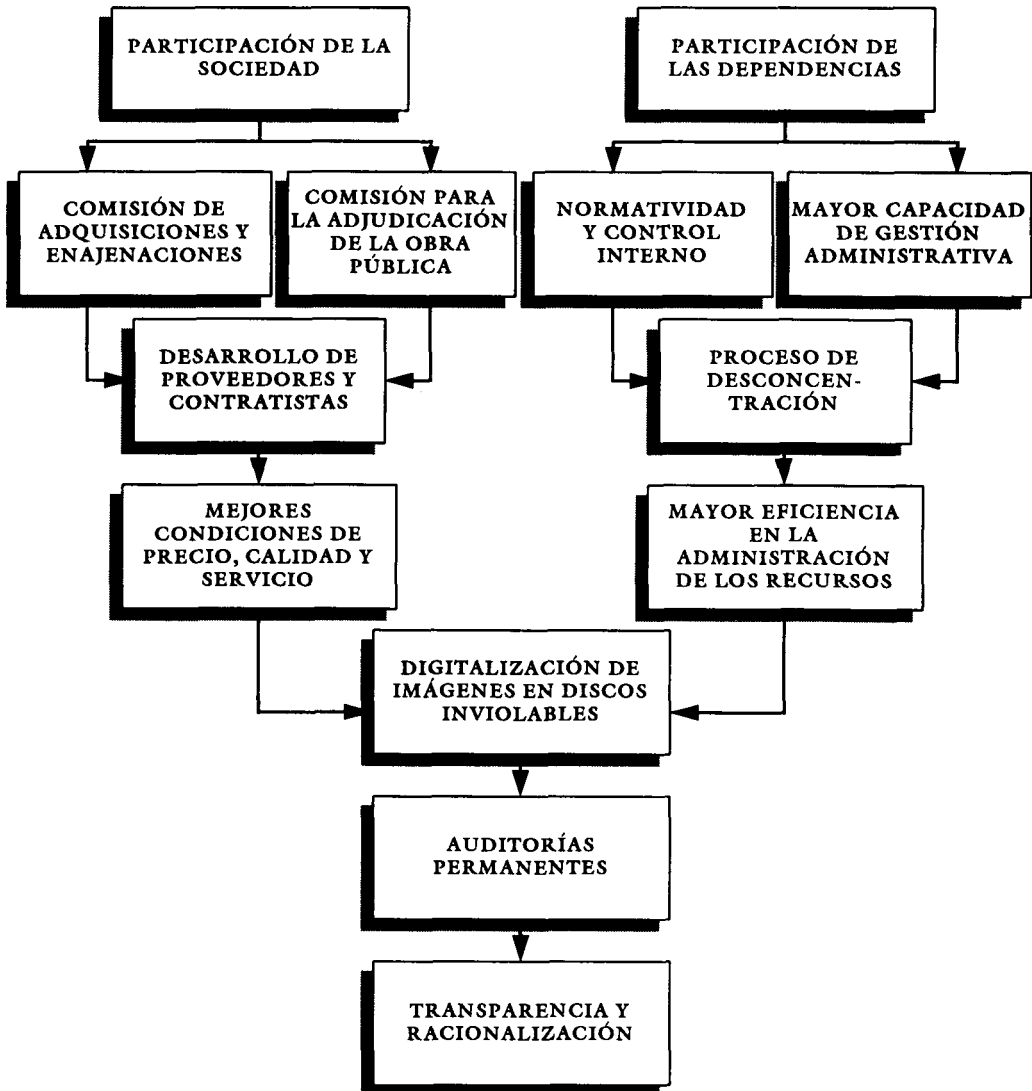
### *Proceso de abastecimiento Moderno, Eficiente y económico*

Con este proceso se logrará reducir el costo de adquisición y el tiempo de respuesta.

### *Digitalización de Imágenes y Legislación que garantice la Transparencia*

Se contará con la legislación específica y sistemas como la digitalización de imágenes, que permitan asegurar que las operaciones administrativas sean claras y manejadas con honestidad.

## PROCESO PARA LA TRANSPARENCIA Y RACIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS



## *Desarrollo de Sistemas de Información*

La presente administración estatal ha iniciado un proceso permanente de diseño e implementación de soluciones a las necesidades de información, basadas en tecnología de cómputo para la toma de decisiones que aumenta la capacidad y velocidad de respuesta a los reclamos de la sociedad.

### **Objetivos generales**

Promover el desarrollo de una plataforma tecnológica que provea de información oportuna y veraz para la toma de decisiones.

Desarrollar sistemas de faciliten una administración pública eficiente.

Integrar el trabajo de las dependencias a través de una red informática que abarque todo el Estado.

### **Visión 2001**

#### *Información estratégica para gobernar*

Se desarrollará una plataforma de comunicación de datos que permita al titular del Poder Ejecutivo establecer una mejor coordinación entre los tres Poderes y con los gobiernos municipales.

#### *Sistemas de cómputo adecuados y eficientes*

Los datos que generan constantemente en el desarrollo del trabajo, se convertirán en información oportuna, que permitirá tomar decisiones fundamentales y obtener mejores resultados.

#### *Sistemas interactivos*

El Gobierno del Estado irá a la vanguardia en el uso de sistemas interactivos con los ciudadanos, que permitan a éstos obtener respuestas rápidas, fáciles y cómodas a sus requerimientos.

#### *Equipo de Cómputo suficiente*

Cada servidor público deberá contar, si su labor lo requiere, con una computadora, que será una herramienta básica en el desempeño de sus actividades, y que le permitirá aprovechar al máximo su potencial personal.

#### *Racionalización de espacios*

Otra acción importante de la presente administración estatal ha sido el proceso gradual para el diseño y uso racional de los espacios de trabajo, en función de las necesidades de la sociedad, que facilite la eficiencia y productividad en la administración pública.

## Objetivos generales

- Garantizar que los espacios faciliten los procesos de trabajo y el respeto a la dignidad y seguridad en los servidores públicos.
- Desarrollar una identidad que refleje orden, ubicación congruente al servicio que se presta y una nueva actitud de calidad en el servicio ante la ciudadanía.
- Desarrollar núcleos administrativos regionales que brinden servicios múltiples del Gobierno a los usuarios.
- Optimizar y sistematizar el mantenimiento preventivo y correctivo en los edificios, equipo e instalaciones especiales para racionalizar el gasto.

### Visión 2001

#### *Instalaciones diseñadas para servir al público*

El público será atendido en forma prioritaria, en áreas apropiadas para el servicio que se le proporciona, las cuales contarán con facilidades tales como módulos de atención al público, estacionamientos adecuados y cercanía con medio de transporte.

#### *Instalaciones que den continuidad a los procesos de trabajo*

Las instalaciones serán estructuradas de tal manera que den continuidad y seguimiento a todos aquellos trámites con mayor rapidez y eficiencia en los servicios.

#### *Núcleos Administrativos Regionales Multiservicios*

Desconcentración para acercarlos a los municipios.

#### *Espacios que reflejen la identidad del gobierno*

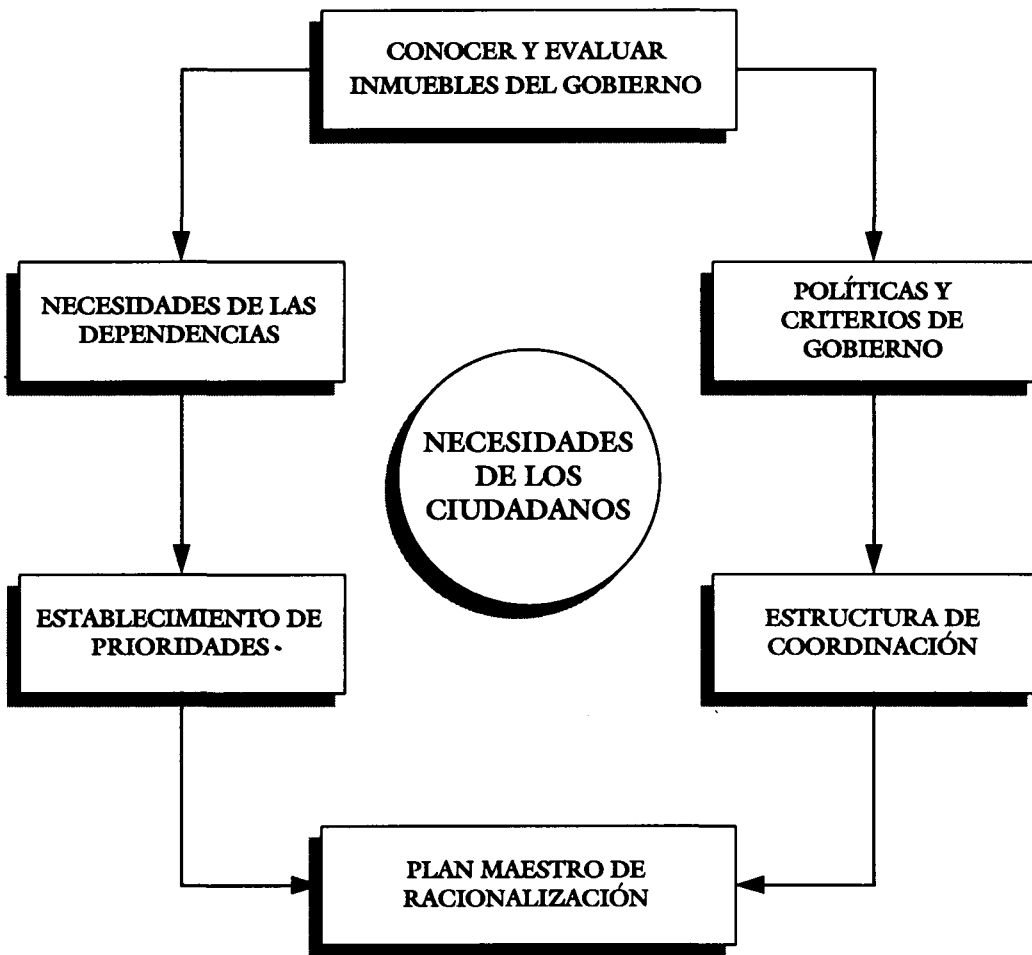
Resultará fundamental desarrollar una imagen de identidad en las oficinas públicas del estado, para que la comunidad identifique con facilidad los espacios que están destinados para su servicio.

#### *Espacios dignos de trabajo*

Las instalaciones y oficinas de gobierno proporcionarán un ambiente de trabajo digno y seguro, respetuoso de la naturaleza humana.



## PROCESO DE RACIONALIZACIÓN DE ESPACIOS



## ***Modernización presupuestaria***

Los procesos programático-presupuestarios han estado sometidos a una profunda revisión, con el fin de lograr una transformación radical mediante los procesos de reingeniería. La dinámica presupuestaria se ha definido en los documentos oficiales del gobierno panista como un proceso para la distribución estratégica de los recursos según prioridades de Gobierno, partiendo de una selección de objetivos, metas, actividades y proyectos, ejerciéndolos de manera eficiente y oportuna.

El proceso de modernización presupuestaria, en el actual gobierno estatal, tiene como objetivos generales: formular un presupuesto público equitativo, real y participativo, acorde a los programas de gobierno; lograr que cada dependencia del poder ejecutivo tenga una estructura programática con prioridades y objetivos concretos, ligados al presupuesto; aplicar y controlar el presupuesto bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; y desarrollar una actitud proactiva del funcionario público para coordinar el logro de las metas de gobierno y la administración del presupuesto.

La visión para el 2001 de la modernización presupuestaria se conforma de elementos que van desde considerar al presupuesto como un instrumento fundamental para el desarrollo del estado; corresponsabilidad en el ejercicio transparente y ordenado del presupuesto; gasto racionalizado y acorde con la capacidad financiera del gobierno del estado; hasta la modernización de sistemas con un soporte técnico adecuado.

### **Programa de desregulación**

Durante décadas los obstáculos burocráticos atentaron contra el desarrollo del Estado, en especial contra la radicación de inversión extranjera directa; contribuyendo a generar entre los usuarios una imagen por demás negativa de la administración pública estatal.

Esta situación determinó la necesidad acuciante por simplificar los trámites y procedimientos y desregular la normatividad necesaria; motivo por el cual la desregulación, simplificación y agilización de trámites se contempla en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001

De ahí el objetivo autoimpuesto por el gobierno: que para 1998 Jalisco sea el estado más desregulado del país; esto es, que permita a los ciudadanos acceder con mayor facilidad, oportunidad y calidad a los servicios que proporcionan las diferentes instancias de gobierno.

Para alcanzar este objetivo se viene trabajado intensamente en el impulso de un proceso vigoroso de desregulación económica y de simplificación administrativa que combata la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias, y que al mismo tiempo, contrarreste el exceso de trámites que obstaculizan la operación de negocios comerciales e industriales.

### PLANEACION ESTRATEGICA Y OPERATIVA ANUAL

- Se formula y se lleva a cabo la conducción del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001
- Se elabora la planeación estratégica a mediano y largo plazos
- Se establece el planteamiento de acuerdo con los objetivos, las políticas y prioridad para el desarrollo del Estado a corto plazo.
- Se lleva a cabo la coordinación del Estado y los Municipios, con los órganos del Gobierno Federal, para la consecución de planes y programas.
- Se delimitan los lineamientos, normas y estrategias que orientan la programación y presupuestación a corto plazo.

### PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

- Se definen y jerarquizan los objetivos, programas y metas en las dependencias.
- Se elaboran los programas y presupuestos en los niveles básicos de programación: direcciones, departamentos y otras unidades de trabajo.
- Se integra el Presupuesto por Programa del Estado.
- Se formula el proyecto de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
- Se somete al H. Congreso del estado la aprobación de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

### SISTEMA GENERAL DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION

### EJERCICIO, SEGUIMIENTO Y EVALUACION

- Se publica la Ley de Ingresos y el Decreto del Presupuesto de Egresos y la apertura programática a través de los registros
- Se difunden las normas para la ejecución del Presupuesto por Programa.
- Las dependencias de gobierno proceden a ejercer sus programas y presupuestos.
- Se lleva a cabo el control y evaluación del avance programático del ejercicio del gasto.
- Se realizan las adecuaciones, en caso necesario, de los programas y presupuestos durante el ejercicio.
- Se presenta la Cuenta Pública al H. Congreso del estado.

Así, producto del trabajo realizado por el Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica, en coordinación con los principales grupos empresariales, del sector social y dependencias de los tres niveles de gobierno, se ha logrado la homologación de requisitos y trámites de licencias, la clasificación de giros, la reducción de requisitos en materia de permisos y la aprobación del reglamento para el funcionamiento de giros comerciales que reduce los requerimientos para la expedición de licencias.

Desde 1995 a la fecha la actividad desreguladora del gobierno del estado se ha logrado gracias a la labor conjunta y coordinada de los sectores público, privado y social, los que con sus planteamientos, propuestas y acciones, han coadyuvado a alcanzar los siguientes avances en la materia:

- El ejecutivo del estado suscribió un acuerdo de coordinación para la desregulación de la actividad empresarial con el ejecutivo federal y 16 municipios del estado: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco, Ocotlán, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Autlán, Puerto Vallarta, Zapotlanejo, Tepatitlán, La Barca, Chapala y Jocotepec.
- Al tiempo que firmó un convenio de colaboración en materia de desregulación, simplificación y servicios de ventanilla única de gestión con la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ).
- También se expidió el reglamento para la desregulación de la actividad empresarial que tiene como objetivo instalar el Consejo Técnico para la Desregulación Económica, crear la unidad de desregulación económica y el registro único de trámites estatal y municipal, cuya operatividad está a cargo de la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE)
- Para facilitar la ubicación y localización industrial y el desarrollo urbano, el Gobierno del Estado publicó el reglamento estatal de zonificación, realizó planes de desarrollo de las 124 cabeceras municipales de Jalisco y el plano de zonificación de factibilidad de servicio de agua y alcantarillado.
- Se elaboró un formato único de trámites en materia de ecología que unifica información y requisitos de los siguientes organismos competentes: Comisión Estatal de Ecología, Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana (SIAPA), Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Por último, los gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) han homologado requisitos en trámites de licencias, clasificación de giros; así como han conseguido simplificar los requisitos y reducir el tiempo para dictaminar sobre los permisos de uso de suelo, a través del Comité de Planeación Urbana (COPLAUR).

El impacto de este paquete de medidas se puede sintetizar en que da al traste con los obstáculos burocráticos, verdadero resabio del pasado.

### ***Desarrollo Rural Regional***

Para fortalecer el liderazgo de Jalisco en la producción agropecuaria a nivel nacional, la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) procura que el desarrollo del campo en Jalisco sea sustentable, participativo y equilibrado en las diversas regiones del Estado.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS**

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>JALISCO</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>2 975 977</b>	<b>2 078 147</b>	<b>6 955 531</b>	<b>8 170 185</b>	<b>10 137 713</b>
IMPUESTOS	118 006	188 336	243 690	273 503	292 974
PARTICIPACIONES FEDERALES	1 084 458	1 482 743	1 846 632	2 090 572	2 237 686
DERECHOS	45 361	65 588	115 345	186 834	144 664
PRODUCTOS	87 628	77 311	151 017	43 460	58 658
APROVECHAMIENTOS	101 869	121 374	212 144	300 803	221 193
DEUDA PUBLICA					382 500
POR CUENTA DE TERCEROS	1 475 820	38 797	4 325 166	5 272 539	6 721 525
DISPONIBILIDADES	62 831	103 997	61 534	2 470	78 510
<b>EGRESOS</b>	<b>2 975 977</b>	<b>2 078 147</b>	<b>6 955 531</b>	<b>8 170 185</b>	<b>10 137 713</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	656 447	879 472	1 330 429	1 659 879	2 020 388
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	271 759	412 108	257 074	409 884	624 092
TRANSFERENCIAS	393 655	542 064	545 019	597 058	626 438
DEUDA PUBLICA	80 296	183 490	448 675	152 315	63 645
DISPONIBILIDADES	103 992	61 010	2 469	78 508	81 622
POR CUENTA DE TERCEROS	1 469 826		4 371 863	5 272 539	6 721 525



# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA





## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La administración pública estatal en Jalisco se presenta en un contexto de transición en el que la sociedad civil demanda profundas transformaciones y altos resultados organizacionales que han impulsado cambios importantes en el aparato estatal para adecuarlo a los tiempos que le exige la ciudadanía. Los dos años que lleva el presente régimen administrativo no son suficientes para dar cabal cuenta del cambio total que se ha iniciado, pero si se observa que se busca hacer adaptaciones y modificaciones estructurales, funcionales y de concepción que reviertan la tradición de la administración estatal jalisciense, caracterizada por la confusión entre lo político y el sistema administrativo.

De un estudio sobre los miembros de la clase política local, llevado a cabo por el politólogo Javier Hurtado para el periodo 1947-1992, se concluye que el problema ha sido que, para los miembros de la clase política la variable sociedad no ha existido y en consecuencia consideran que sólo existen dos referentes de poder: el central y el de los grupos de poder regionales, considerando que para poder enfrentarse a uno hay que apoyarse en el otro. Siguiendo al autor, “se ha olvidado que se puede construir una nueva lógica y espacio de poder apoyándose en la sociedad”.

Ahora bien, la principal nota distintiva de los grupos políticos es su inamovilidad o bajos índices de renovación; lo que deriva en su alto grado de improvisación y, al mismo tiempo, pobre nivel de profesionalización. Y es que, en Jalisco, el principal mecanismo de ingreso a su clase política no es en función de la capacidad político-profesional; antes bien, la dependencia personal con el padrino, jefe político o mentor define la permanencia o continuidad de los políticos.

Esta situación de coto exclusivo de poder, de corporativización de la cosa pública, con que los 302 políticos locales (muchos de ellos unidos entre sí por lazos de parentesco), había mantenido desde hace cinco décadas el poder político y la cosa pública, hizo que en ocasiones el poder central tuviera que intervenir.

El actual régimen de gobierno estatal se encuentra inmerso en esta tradición, por lo que busca revertir el esquema de funcionamiento tradicional e impulsar la profesionalización de la administración pública, sustentada en la capacidad político-profesional de los servidores públicos.

### **Tensión permanente entre el interés público y el interés privado**

Las características esenciales que le daban un sello distintivo al accionar político-administrativo en Jalisco eran, para “Jalisco a tiempo” (Primer Informe sobre Problemas del Desarrollo y Alternativas de Políticas Públicas), entre otras:

Clientelismo: las relaciones y el intercambio entre políticos y funcionarios públicos de distinto nivel jerárquico son del tipo patrón-cliente; es decir, un intercambio de sumisión, obediencia,

lealtad y apoyo a las políticas y programas determinados por los niveles altos de la jerarquía gubernamental a cambio de promoción para la carrera política del subordinado.

Valoración de los lazos familiares y de amistad por encima de atribuciones impersonales: lo que implica un fuerte componente patrimonialista en el sistema político jalisciense. Esto es, los políticos y dirigentes hacen uso de la institución de gobierno o de representación, con sus instrumentos y recursos, como si fuese de su propiedad personal, como si fuese su patrimonio, colocando familiares y amigos como se hace en un negocio propio.

Imposición de las exigencias del sistema por encima de la legalidad: ley no escrita que determina que las normas jurídicas pueden violarse si así lo requieren los intereses y las reglas básicas del sistema, como la superioridad de la voluntad del ejecutivo.

Todo lo cual no tenía otro significado que la corrupción, entendida como el uso ilegal del poder público para el beneficio privado. Este reto está aún presente para la actual administración estatal, y aunque se están haciendo esfuerzos por enfrentarlo exitosamente, todavía es poco el tiempo de implementación de los programas diseñados e impulsados para promover una nueva cultura pública.

### **Ausencia de una visión de largo plazo**

De esta manera, en Jalisco tradicionalmente se ha descuidado la dimensión costos en las decisiones de gestión pública, lo que ha derivado en ineficiencias y dispendio, lo que se agrava si se tiene en cuenta el contexto dominante, signado por la escasez de recursos. Este es también un reto mas que presenta el funcionamiento y la cultura tradicional dentro del aparato público al actual regimen de gobierno estatal.

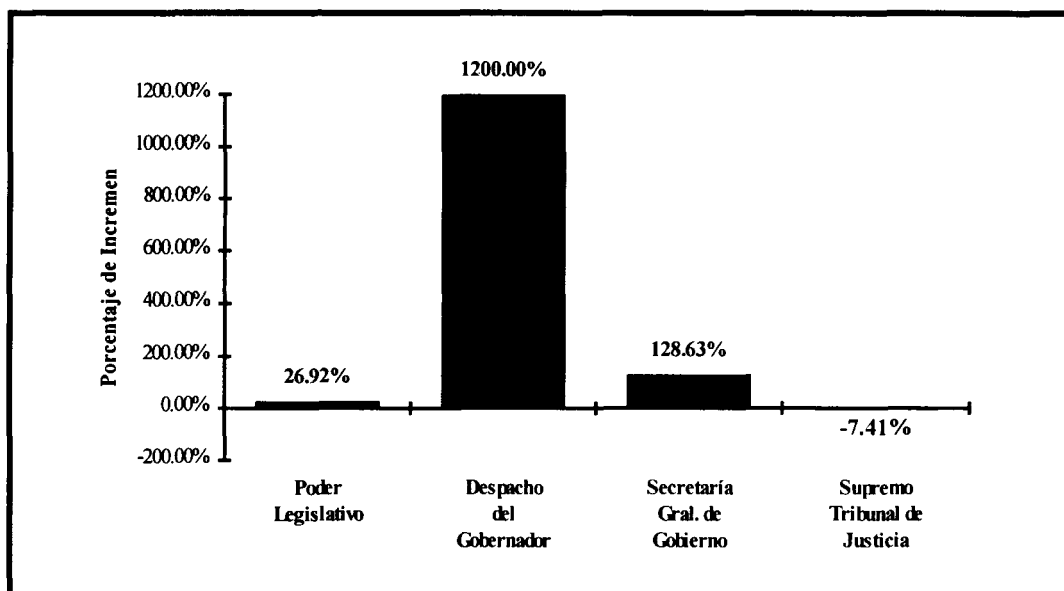
Tal vez, como lo señala el Dr. Hugo Michel, esto se explica, en parte, porque se ha carecido de un proceso correcto de planeación-programación-presupuestación; antes bien, “la falta de una vinculación real entre el Plan Estatal de Desarrollo (sexenal), los programas operativos (anuales) de cada una de las áreas y el presupuesto de egresos (anual), deriva en una técnica arcaica, de tipo incrementalista, de estimación del gasto público, basada exclusivamente en las erogaciones realizadas en los ejercicios fiscales anteriores, incrementados por el efecto inflacionario y por consideraciones relacionadas con prioridades políticas para el nuevo ejercicio presupuestal”; lo que resta transparencia a la gestión pública, diluye la responsabilidad de los servidores públicos y se erige en caldo de cultivo de la corrupción. Este desafío se ha convertido en un verdadero compromiso para la presente administración pública estatal, que en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, reconoce y destaca “la ausencia de una planeación estratégica sistemática que definiera un rumbo claro para la gestión gubernamental a mediano y largo plazos, aunque hubiera una planeación operativa para establecer metas de trabajo en el corto plazo”, como nota fundamental de la administración pública estatal. Lo que propicia que cada unidad organizacional formule sus propios planes, sin interrelación alguna con otras dependencias que persiguen fines comunes.

En otras palabras, los sucesivos gobiernos estatales de Jalisco se venían caracterizando por el empirismo político como método, por la irracionalidad en el proceso de toma de decisiones, por una visión de corto plazo, privilegiando el aquí y ahora, en detrimento de una dirección consciente del desarrollo de la sociedad. En otras palabras, por la ausencia de profesionalismo en el arte de gobernar, en términos de Yehezkel Dror. Ello, sin duda, se debió al efecto combinado de los rasgos autoritarios y patrimonialistas de la política, de la excesiva dependencia financiera de la Federación, de las limitaciones de la administración local y de la debilidad, cuando no la carencia, de canales de participación ciudadana.

### Confusión de poderes con clara tendencia a la concentración en el ejecutivo

En el estado de Jalisco, si bien formalmente su Constitución Política reconoce el principio de la división de poderes, la realidad demuestra claramente una tendencia a la concentración en el poder ejecutivo, cuya fortaleza responde a la debilidad de los poderes legislativo y judicial. Basta observar el gasto público estatal, efectivamente ejercido, para tomar conciencia de lo que significa en la entidad un "ejecutivo fuerte". Así, las dependencias despacho del gobernador y la Secretaría General de Gobierno, es decir, el gabinete político propiamente dicho del primer mandatario de Jalisco, son las que han absorbido y absorben el mayor porcentaje del gasto público estatal, en detrimento de los poderes legislativo y judicial.

#### COMPARATIVOS DEL INCREMENTO DEL GASTO DE DIVERSAS DEPENDENCIAS 1991-1993



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, Informes de Gobierno, 1991-1994

A lo que se suma el hecho de que tradicionalmente más del 80% de las iniciativas de ley provienen del mismo Poder Ejecutivo que, de esta forma, se erige en el principal legislador. Es decir, más allá de la tendencia a la concentración de poderes, se verifica una subordinación del poder legislativo y del poder judicial, que es funcional a las propuestas promovidas por el Titular del ejecutivo; ya que hasta ahora ha resultado más sencillo y menos problemático “resolver” los problemas a través de medios formales, que reformar, depurar o transformar las estructuras administrativas propiamente dichas.

### **Estructuras Administrativas Obsoletas**

El crecimiento y desarrollo del aparato estatal no ha respondido históricamente a un diseño e implementación de políticas públicas de acuerdo a la identificación de necesidades y demandas sociales, sino a los imperativos de la política y a los compromisos de los grupos de poder; como resultado de lo cual, las estructuras administrativas han venido siendo rígidas y por su propia naturaleza, se muestran incapaces de adaptarse a un contexto en transformación. Asimismo, se pone de relieve la ausencia de una base de datos confiable y oportuna para la racionalidad en el proceso de toma de decisiones; lo que suele derivar en discrecionalidades y duplicidades innecesarias. Por último, cabe hacer referencia a la cultura organizacional imperante, que se traduce en un excesivo formalismo (documentación y requisitos) y en la complejidad de los trámites y procedimientos a que se somete al usuario.

Esta realidad ha venido enfrentándose por el actual régimen de gobierno estatal con programas de simplificación administrativa, rediseño y simplificación de la estructura organizacional, hasta donde la normatividad lo ha permitido, o hasta donde ha sido posible cambiar la normatividad, pero aún queda mucho por recorrer en la ruta de la promoción del cambio y la creación de una nueva cultura de la administración pública.

***Política administrativa de nuevo cuño.***- La evaluación de las políticas públicas, en general, hace referencia a todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan verificarse en un sistema político. De esta forma, los ciudadanos jaliscienses que votaron en las elecciones del 12 de febrero de 1995 dieron su veredicto: a partir del 1° de marzo de ese año asume el poder, por primera vez en la historia de Jalisco, la oposición, que tiende a identificarse con el Partido Acción Nacional (PAN). Esto conforma un escenario totalmente nuevo en el que no sólo la política, sino también la administración pública en su conjunto se hallan frente a la oportunidad de una profunda renovación.

A dos años de ejercicio del poder público, se pueden detectar los siguientes rasgos de lo que se perfila como una política administrativa de nuevo cuño.

***Perfil de los titulares de las secretarías y dependencias del poder ejecutivo.***-La mayoría son empresarios que carecen de militancia partidista abierta y reconocida, aunque se los identifica como simpatizantes del PAN. Esto confiere al gabinete un carácter más técnico, al formarlo con cuadros calificados, aunque sin experiencia amplia en el ámbito de las políticas públicas.

**Patrón administrativo.-** Basado en el principio de la Austeridad Republicana; esto es, fomentar el ahorro y apostar por una mejor eficiencia y optimización en el manejo de los recursos públicos. Las decisiones que se toman para el óptimo uso del erario público se pretenden llevar a cabo bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

**Estilo de Gobierno.-** Se insiste en la democracia (entendida como la relación autoridad-ciudadanos, basada en la participación, con un gobierno abierto al diálogo franco, sincero y constante); en la honestidad (garantizar el manejo transparente y eficiente de los recursos y luchar contra la corrupción, el fraude, la simulación y el engaño); así como en una visión de futuro, con la utilización de la planeación estratégica como tecnología administrativa (para instrumentar el rumbo de la gestión pública).

Se busca un nuevo modelo en el que sociedad y gobierno interactuen para lograr un proceso de desarrollo sostenido que permita crear las condiciones necesarias para que cada ciudadano se desarrolle integralmente.

## ASPECTOS BASICOS DE LA VISION DEL PODER EJECUTIVO

- Pretende un estilo de gobierno participativo, abierto y justo, que escuche y dialogue con la población, y no sea paternalista, cerrado y corporativista; al tiempo que honesto
- Respetar la autonomía y equilibrio entre los tres poderes
- Lograr una separación entre los partidos y el gobierno
- Administrar racionalmente los recursos; así como dar prioridad y atraer la inversión
- Elevar la calidad de la educación, la salud y la procuración de justicia
- Impulsar los sectores productivos y el empleo, en especial, el campo
- Asignar obras por consenso, atendiendo al desarrollo regional sustentable
- Planear en base a la investigación sistémica de las necesidades de la sociedad
- Desarrollar estructuras administrativas ágiles, sencillas y con una base de datos para las decisiones, para evitar las estructuras burocráticas, complejas y las decisiones subjetivas
- Personal dignamente remunerado y con una cultura de calidad, productividad y espíritu deservicio

Fuente: Poder Ejecutivo, Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), "Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001" (Compromiso entre Sociedad y Gobierno para el Desarrollo Sustentable de Jalisco), septiembre de 1995.

### **Organización Administrativa**

La Constitución Política del estado de Jalisco y la la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEJ) establecen en los artículos 38º y 2º, respectivamente, que el poder ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del estado y que para el debido cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones podrá, en el ámbito administrativo, delegar algunas funciones para su debido despacho y función.

Asimismo, en virtud del artículo 3° (LOPEJ), el gobernador del estado se auxiliará de las secretarías y dependencias, organismos y entidades, y podrá contar, además, con las unidades administrativas y entidades necesarias para administrar programas prioritarios, coordinar el quehacer de la administración pública central y paraestatal, así como para concertar proyectos y programas con los diversos sectores sociales y productivos de la entidad (Artículo 4° de la misma Ley Reglamentaria).

La propia normativa contempla, además, los órganos administrativos desconcentrados, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de las secretarías y dependencias del ejecutivo (artículo 11°).

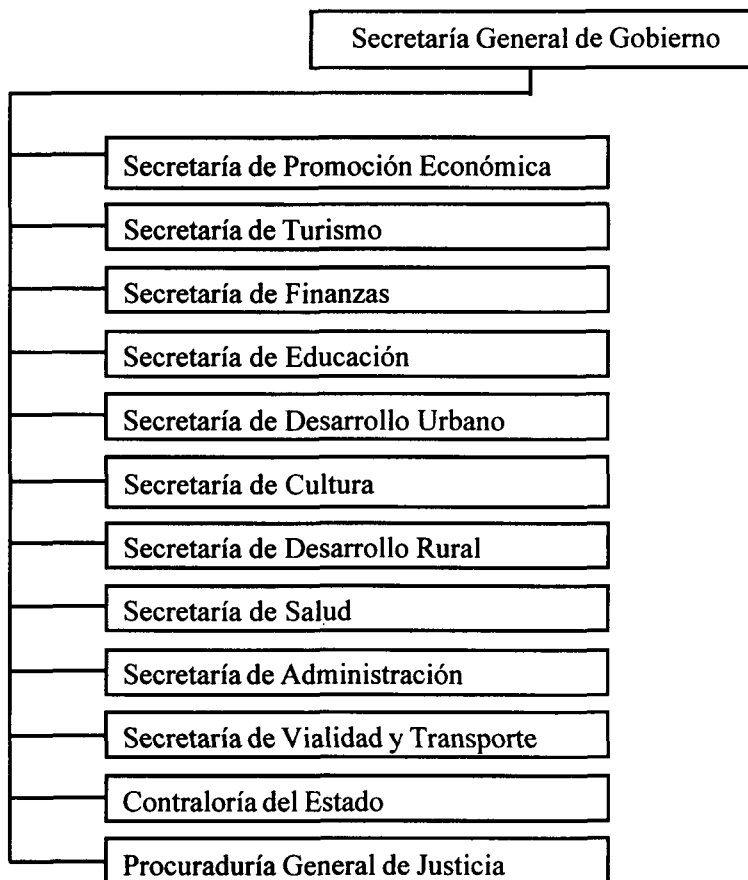
El poder ejecutivo goza de amplias facultades entre las que destacan las de (artículo 51° constitucional y artículo 22° LOPEJ):

- Promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes.
- La administración general del gobierno.
- La administración de los recursos humanos y materiales del gobierno del estado.
- Expedir los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en su esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública.
- La administración de la hacienda y las finanzas públicas.
- El control y evaluación gubernamental y la vigilancia del gasto público.
- La planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el estado.
- La planeación, conducción, coordinación, fomento y orientación del desarrollo económico y social.
- La impartición y administración de la educación pública y la regulación de la que imparten los particulares.
- La procuración de justicia.
- La conservación y mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública en el Estado.
- La prevención del delito y de las infracciones penales, así como el tratamiento en todos los ámbitos, de los individuos que se encuentren internos en alguno de los centros de prevención y readaptación social en el estado.
- La construcción y supervisión de las obras públicas estatales.
- La atención de los asuntos del trabajo y la previsión social.
- El fomento de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la fauna, las artesanías, la pesca y otras actividades productivas.
- El fomento y la difusión de la cultura y las artes.
- La promoción del turismo.
- La regulación del tránsito, la vialidad y del transporte en el estado.
- La constitución de organismos, dependencias o entidades centralizadas o desconcentradas, para la prestación de diversos servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.
- El apoyo, control y vigilancia en la prestación de los servicios de salud y bienestar social. La promoción de la participación social en asuntos de interés colectivo.

En tanto que, para el cumplimiento de estas atribuciones, el Titular del Poder Ejecutivo se apoyará en las siguientes secretarías y dependencias:

### SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL

Y, de acuerdo al art. 28° de la LOPEJ, al frente de cada Secretaría se encuentra un servidor público que se denomina Secretario.



Fuente: Artículo 23° del Decreto Número 13570, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 28 de Febrero de 1989 y ss. reformas

Ahora bien, en reuniones regionales organizadas y desarrolladas por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE) a partir de abril de 1995, con la participación del gobernador, secretarios y presidentes municipales, para la formulación y presentación de propuestas municipales, se agruparon las secretarías y dependencias de la siguiente forma:

## Gabinete Político

### *Secretaría General de Gobierno (coordinador)*

“Para el despacho de los negocios del poder ejecutivo habrá un servidor público que se denominará secretario General de Gobierno y varios que se denominarán secretarios de despacho del ramo que se les encomiende” (Art. 48º constitucional).

Entre las múltiples facultades del secretario general de gobierno destaca la del refrendo de leyes y decretos con su firma (Art. 49º)

Además, de los resultados del Taller de Planeación Estratégica de la propia Secretaría General de Gobierno, presentados en julio de 1995, se fija como misión “coordinar las diversas instancias de gobierno para promover y encausar con sensibilidad las acciones de la sociedad hacia una nueva cultura política, en el marco de un estado de derecho donde prevalezca la seguridad pública, la participación activa de los ciudadanos y el respeto a las instituciones del federalismo”.

Para el despacho de asuntos de su competencia, el Secretario General de Gobierno se auxiliará de cuatro Subsecretarios, encargados de los siguientes asuntos (Art. 27º LOPEJ):

- Gobierno interior
- Asuntos jurídicos
- Seguridad Pública, Protección Civil y Prevención y Readaptación Social
- Participación social

Así como de directores generales de Prevención y Readaptación Social, de Seguridad Pública, de Trabajo y Previsión Social y de un oficial mayor.

### *Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)*

Considerada como organismo autónomo de acuerdo con el artículo 23 de la LOPEJ, es responsable de la institución social del Ministerio Público, representante del interés de la sociedad y garante del estado de derecho, y funge como consejero jurídico del ejecutivo (art. 40º LOPEJ)

En tanto que el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado de Jalisco (PGJE), Decreto número 13914, del 16 de agosto de 1990, comienza por definir a la PGJE como el órgano del poder ejecutivo que tiene por objeto organizar, controlar y supervisar la institución del ministerio público.

Destacando de esta normativa las siguientes funciones del ministerio público (MP):

I. Investigar los delitos; perseguir a los presuntos responsables de los mismos; y, ejercitar, ante los tribunales del estado, la acción penal y de reparación del daño, por los delitos del orden común.



II. Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo el mercantil), el MP puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado.

III. En otro sentido, el MP interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, ignorados, menores e incapacitados; también tratándose de quiebras y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace ya sea como parte accesoria o subsidiaria o como simple asesor de los tribunales, formulando una opinión cuando existe interés público o social en el asunto correspondiente.

#### *Secretaría de Vialidad y Transporte*

Es la autoridad reguladora en materia de tránsito y vialidad, y entidad operativa y de coordinación en materia de transporte (Art. 37° LOPEJ)

#### *Secretaría de Administración*

Es la responsable del manejo de los recursos materiales, de la prestación de servicios generales a la administración pública y de la ejecución de una adecuada política de administración y desarrollo de los recursos humanos (Art. 38° LOPEJ)

#### *Contraloría del Estado*

Tiene la responsabilidad de ejecutar la auditoría de la administración pública central y paraestatal y de aplicar el derecho disciplinario a los servidores públicos (Art. 39° LOPEJ)

### **Gabinete Económico**

#### *Secretaría de Finanzas (coordinador)*

Encargada de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del estado (Art. 31° LOPEJ)

#### *Secretaría de Promoción Económica*

Se encuentra facultada para promover, conducir, coordinar y fomentar el desarrollo del Estado, su planeación y financiamiento, particularmente del desarrollo industrial y comercial, el abasto y las exportaciones de la entidad (Art. 33° LOPEJ)

#### *Secretaría de Desarrollo Rural*

Le corresponde fomentar el desarrollo agropecuario, forestal, de la fauna y pesquero, así como el desarrollo rural integral del estado (Art. 32° bis LOPEJ)

### *Secretaría de Desarrollo Urbano*

Encargada de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, proyectar las obras públicas urbanas y ejecutar las obras públicas y de infraestructura estatales en general (Art. 32° LOPEJ)

### *Secretaría de Turismo*

Responsable de planear, promover y fomentar el desarrollo turístico en el estado, cuidando el óptimo y racional aprovechamiento y preservación de los recursos naturales y culturales (Art. 34° LOPEJ)

### **Gabinete Social**

#### *Secretaría de Salud (coordinador)*

Está encargada de proporcionar y coordinar los servicios de salud, la regulación sanitaria y la asistencia pública en el estado (Art. 36° LOPEJ)

Para el buen desempeño de sus funciones, le corresponde la coordinación, entre otras, de las siguientes entidades:

- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del estado de Jalisco (fracción IX del Art. 9° transitorio LOPEJ)
- Instituto Jalisciense de Asistencia Social: organismo público descentralizado a cargo de todos los servicios asistenciales que deba prestar el Estado y que no sean de la competencia del Sistema Estatal de Salud, ni del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), “Jalisco” (Art. 55° LOPEJ)

#### *Secretaría de Educación*

Es la responsable de dar cumplimiento a las obligaciones del estado en materia educativa (Art. 35°)

#### *Secretaría de Cultura*

Es el órgano de la Administración Pública Estatal a quien compete formular y ejecutar la política cultural del gobierno del estado (Art. 35° bis LOPEJ)

Por último, la misma ley reglamentaria contempla:

- Organos administrativos desconcentrados para las secretarías y dependencias del ejecutivo (Art. 11°)
- Organismos, dependencias o entidades centralizadas o desconcentradas (Art. 14°)

- Organismos descentralizados,
- Fideicomisos públicos,
- Entidades y empresas de participación estatal mayoritaria; a la sazón, considerados como organismos paraestatales del poder ejecutivo y formando parte de la administración pública estatal (Art. 50°).

## **COORDINACION INSTITUCIONAL**

El artículo 9° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEJ) establece que las secretarías y dependencias del ejecutivo, sus organismos auxiliares y paraestatales coordinarán entre sí sus actividades y se proporcionarán la información necesaria para el ejercicio de las funciones de la administración pública estatal. En tanto que el artículo 13° del mismo ordenamiento jurídico determina que el gobernador del estado dispondrá, mediante acuerdo administrativo, la coordinación que deberá existir entre las secretarías y dependencias del propio ejecutivo.

A efecto de atender las tareas de coordinación gubernamental en materias altamente prioritarias, el artículo 48° contempla, entre otras, las siguientes instancias:

- Comisión Estatal de Ecología.
- Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).
- Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.
- Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

## **PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA**

En los últimos años la sociedad civil ha demandado una mayor participación en la cosa pública, lo que ha rebasado la capacidad de respuesta del aparato estatal, cuyas estructuras resultan obsoletas y lentas ante situaciones cambiantes. La Constitución Política del Estado de Jalisco le reconoce al gobernador del estado (fracción X del artículo 51°) la facultad de establecer los medios para la consulta y la participación social, por lo que esta es una vía que puede contribuir a dar respuesta a la participación que exige la sociedad civil. Además, entre los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco. 1995-2001 para consolidar un estado de derecho y democrático, destaca el de fortalecer la atención y participación ciudadana; correspondiendo la estrategia de “Promoción del fortalecimiento de la atención ciudadana, así como su participación, propiciando una nueva cultura política”, cuyas líneas de acción se centran en:

- Proponer nuevas formas de consulta ciudadana, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estas propuestas han sido ya aprobadas.
- Desarrollar mecanismos para una eficaz atención ciudadana.

Al tiempo que se conformaron 124 comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), como organismos auxiliares de los Ayuntamientos, en la planeación y

programación del desarrollo municipal (título VIII, artículo 117° de la Ley Orgánica Municipal), integrados por representantes de los sectores social, privado y público, y presididos por el presidente municipal, que tienen, entre otras, las siguientes atribuciones (Artículo 118°):

- Promover la participación de la comunidad en el desarrollo integral del municipio.
- Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- Promover la realización de obras para el bienestar social y el desarrollo productivo.

En tanto que los foros de consulta pública para la reforma del estado resultaron una rica e inédita experiencia de participación ciudadana: convocados por los titulares de los tres poderes, se celebraron 34 foros de consulta para la reforma del estado en todas las regiones del estado; se recabaron 1,513 ponencias, que significan más de 3,500 propuestas para definir el perfil que Jalisco tendrá en el Siglo XXI, en sus tres poderes, en el municipio y en lo electoral.

Actualmente se trabaja con las propuestas ciudadanas, construyendo los consensos necesarios para la modificación del texto constitucional y las leyes secundarias, habiéndose logrado realizar ya algunas de ellas de forma consensada y logrando su aprobación en el Congreso Local.

El anteproyecto de la nueva Constitución Política, como resultado de los Foros citados, abre nuevos espacios institucionales de participación y decisión ciudadana en temas sensibles y de impacto importante para la sociedad, al contemplar el establecimiento de las figuras de: plebiscito, referéndum e iniciativa de ley ciudadana.

Nuevos espacios institucionales de participación y decisión ciudadana contemplados

- **Plebiscito:** Derecho de los ciudadanos para intervenir en la aprobación o desaprobarción de los actos de gobierno.
- **Referéndum:** Procedimiento de control constitucional, por medio del cual los jaliscienses aprobarán o rechazarán cualquier modificación a la Constitución Política del Estado
- **Referéndum derogatorio:** se refiere a las leyes expedidas por el Congreso, así como a los reglamentos que emitan el gobernador y los presidentes municipales
- **Iniciativa popular:** permitirá a los ciudadanos proponer iniciativas de ley ante el Congreso

(Fuente: Congreso del Estado, Iniciativa de Reformas Constitucionales).

El aspecto más avanzado es en materia electoral, en el que se lograron los consensos necesarios en la subcomisión respectiva e, incluso, se llegó a signar por todas las fuerzas políticas, sin excepción. De hecho, aproximadamente la mitad de las ponencias presentadas en los foros para la reforma electoral correspondieron a los propios partidos políticos.

Ahora bien, los tradicionales mecanismos orgánico-institucionales de participación ciudadana se encuentran subsumidos en los siguientes organismos de carácter auxiliar del poder ejecutivo (Art. 47° LOPEJ):

## **Unidad de Atención Ciudadana y Audiencia Pública**

Constituye un instrumento de enlace entre pueblo y gobierno y desarrolla 11 líneas de trabajo que se relacionan con los 7 compromisos asumidos por el Ejecutivo Estatal con la ciudadanía.

- Establecer canales y escenarios de comunicación que permitan un constante intercambio de ideas entre autoridades y ciudadanos
- Atender a la sociedad que exige sus derechos ciudadanos y denuncia atropellos
- Establecer mecanismos contra la corrupción, la mentira y la simulación con los privilegios
- Disminuir en un 20% los gastos de las dependencias
- Dar preferencias al medio rural
- Desterrar el tráfico de influencias
- Servir con honradez y eficiencia, al menor costo posible

(Fuente: Jalisco, Órgano Informativo del Gobierno del Estado, Número 1, 9 de Junio de 1995).

Además, a través de esta unidad, funciona desde el mes de septiembre de 1995 el “Buzón del Gobernador”, medio ideado por el mismo jefe del ejecutivo estatal, a través del cual la población puede presentar quejas o denuncias sobre actuaciones irregulares que observe en la administración y que, por instrucciones del propio titular del poder ejecutivo, da respuesta a las inquietudes, propuestas y demandas ciudadanas.

## **Departamento de Relaciones Públicas**

Cuyo papel es el de mantener y ampliar los vínculos del gobierno estatal con otras instancias de los diversos sectores. Así, entre sus actividades, destacan la apertura de canales de apoyo y cooperación con cuerpos diplomáticos acreditados en México y las reuniones de trabajo con alcaldes sobre el Plan Estatal de Desarrollo, en forma conjunta con el Comité de Planeación y Desarrollo del Estado (COPLADE).

### ***Mecanismos emergentes de participación***

**Derechos humanos.-** La propia naturaleza de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDH) favorece la participación ciudadana, al establecer, tanto la Constitución como la Ley reglamentaria el carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito de la misma. En el mismo tenor el Art. 3º de la Ley CEDH reconoce que “se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos...” por presuntas violaciones a los derechos humanos.

**Seguridad Pública.-** El Programa Vecinos Alerta que pretende suscitar la corresponsabilidad de los ciudadanos en el cuidado de su propia seguridad (2º Informe de Gobierno, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Jalisco, Febrero de 1997).

**Desarrollo Rural.-** La Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) fomenta, en el campo, que las organizaciones de productores agropecuarios participen en la planeación y operación de los diversos programas de apoyo al campo (SEDER, Febrero de 1997).



# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS





## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

**E**l IX Censo General de Población y Vivienda de 1990, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), registra para el estado de Jalisco una población de 5,302,689 habitantes, de los cuales 2,564,892 son hombres y 2,737,797 mujeres, representando un 48.4 % y un 51.6 %, respectivamente; esto es, el número de mujeres es ligeramente superior al de los hombres.

Jalisco representa el 6.5 % de la población de la República Mexicana, con lo que se ubica en el cuarto estado más poblado del país, habiéndose duplicado la población en menos de tres décadas. De los 124 municipios que forman la entidad, el 64.35 % tienen más de 20,000 habitantes, destacando sobre ellos los cuatro municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), esto es Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, aunque algunos estudios ya incluyen también dentro de esta mancha urbana a los municipios de El Salto, Tlajomulco, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. Esta zona concentra y continuará concentrando la mayor población del estado, calculándose en cerca de 3.5 millones de habitantes.

La población del estado es predominantemente joven, más de la tercera parte de la misma es menor de 15 años (38.6 %) y sólo el 4.8 % tiene 65 años y más. Esta característica se refleja en los 19 años de edad mediana en Jalisco, dato que coincide con el de la República Mexicana. En cuanto al crecimiento poblacional por municipio, en el último decenio destacan, según el censo antes mencionado, el de Tonalá, con un incremento de 12%, Puerto Vallarta con 6.9 % y El Salto con un 6.7 %, en tanto que el municipio de Guadalajara presenta un crecimiento de 0.15 %, Tlaquepaque 6.7 % y Zapopan 6.2 %.

Los datos proporcionados por el censo de población de 1990 muestran que el crecimiento natural que entre 1980 y 1990 presenta la población de la zona metropolitana de Guadalajara, es congruente con la tendencia a la baja que se venía observando desde hace varios decenios, producto de la reducción de los índices de natalidad y del éxito de las campañas gubernamentales de conscientización de la población respecto a la conveniencia de limitar el número de hijos, por lo que se estima una tasa de crecimiento natural de la población de la zona conurbada de Guadalajara en niveles cercanos al 2 % anual.

La dinámica poblacional tiende a incrementar la población con una estructura de edades comprendida entre los 15 y 64 años, lo que impactará fuertemente la demanda de vivienda y la demanda de educación media superior, técnica y superior, y el crecimiento urbano centralizado en la capital del estado aumentarán considerablemente la demanda de servicios de urbanización como agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado, así como seguridad pública, educación, salud, entre otros.

Cabe acotar que Jalisco figura entre las entidades de la república mexicana con mayor nivel de migración hacia el extranjero, principalmente hacia el sur de los Estados Unidos.

## LA ECONOMIA DE JALISCO

### *Población Económicamente Activa:*

La población de entre 12 y 65 años, considerada dentro de la fuerza de trabajo como población económicamente activa, representa el 44% de la población total de Jalisco, en tanto que la población económicamente inactiva representa el 54%. Con base en el IX Censo General de Población y Vivienda, a principios de la presente década los artesanos y obreros constituían la principal ocupación de la población económicamente activa (PEA) de Jalisco, aunque estas dos actividades disminuyeron en un 20 % respecto de lo que representaban en la ocupación en 1980. Los trabajadores agropecuarios, los comerciantes y dependientes, los que se desempeñan como oficinistas y los operadores de maquinaria fija, son en orden de prelación, las principales ocupaciones de los jaliscienses. Ello implica que si bien tradicionalmente se ha pensado a Jalisco como una entidad fundamentalmente comercial y financiera, y aunque como en el total nacional la producción de servicios sea mayoritaria en el producto interno bruto de la entidad, se perfila una clara importancia del empleo industrial y agropecuario.

En Jalisco, de acuerdo con la misma información censal, el 15.1% de la población económicamente activa se localiza en el sector primario; 32.7 % en el sector secundario, 48.8% en el sector terciario y 3.2 en sectores no especificados.

Es importante para la toma de decisiones públicas considerar el hecho de que a pesar de que la población femenina es ligeramente mayor que la masculina, la participación de la mujer en la PEA representa únicamente el 28.7%, porcentaje inferior al que representaba en 1980, aunque es ligeramente superior al promedio nacional de 23.6%. Con estas cifras Jalisco se ubica en el lugar número 10 en las tasas de participación femenina en la actividad económica, superado por el Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Quintana Roo y Colima, entre otros. La búsqueda de la pluralidad y el camino a la representación democrática debe incluir también la pluralidad de género, desafío de la administración pública del país y de Jalisco.

No se cuenta en Jalisco con una estimación realista del sector informal de la economía. En 1990 la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado realizó el empadronamiento de aproximadamente 26,000 vendedores ambulantes en la zona metropolitana de Guadalajara e inició la misma tarea en el interior del estado, donde se calculaba una cifra de 14,000 de éstos vendedores.

La marginación se centra fundamentalmente en las población indígena, calculada en alrededor de 26,000 habitantes, de los que se considera que uno de cada cinco no son jaliscienses por nacimiento, sino migrantes de otras entidades, quienes se localizan fuera de las comunidades indígenas (como la huichola y la nahua) y se concentran en los principales núcleos de la ciudad.

### ***El producto interno bruto de Jalisco:***

De acuerdo con el reporte de "Jalisco a tiempo", si se toma al Distrito Federal y al Estado de México como una sola entidad geográfica, Jalisco ocupa el segundo lugar de la República en cuanto a su aporte al producto interno bruto (PIB) nacional, con un 7 %. A partir de 1987 Jalisco tuvo un ritmo de crecimiento positivo en su actividad económica, y aunque fue más lento que el correspondiente al conjunto nacional, fue superior al crecimiento de la población.

Jalisco cuenta con una estructura productiva diversificada que combina una importante base agropecuaria y silvícola con una densa planta industrial -con producción en casi todas las ramas manufactureras- y un dinámico sector de servicios. En el contexto nacional, Jalisco destaca en la producción agrícola con productos como maíz, sorgo, caña de azúcar y agave tequilero; en la producción pecuaria descolla en productos cárnicos, leche y huevo; en la producción de manufacturas de consumo básico, en alimentos, bebidas, tabaco y calzado y en la elaboración de productos de las industrias de hule, plásticos y maquinaria y equipo electrónico. También se caracteriza por ser un importante centro distribuidor de mercancías y generador de servicios en el occidente del país.

Con base en las últimas cifras publicadas por el INEGI, para 1988 en la composición del PIB de Jalisco destacaban la industria manufacturera con un 28 %, el comercio, restaurantes y hoteles con un 25 %, los servicios comerciales, sociales y personales con 14 % y la agricultura con 8 %.

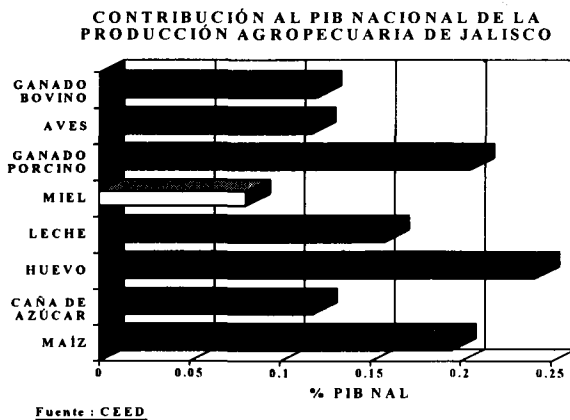
Jalisco aporta el 10 % del producto interno bruto agropecuario del país, con lo que se convierte en el primer productor agropecuario de México. La producción agropecuaria está orientada a los cultivos básicos que ocupan el 63 % del total de la superficie sembrada en la entidad. De esta superficie, 30 % corresponde a la propiedad ejidal. Cabe resaltar la importancia de la agricultura de temporal y la productividad promedio en los cultivos básicos que es de 3.2 toneladas por hectárea en los cultivos básicos.

Jalisco es el primer productor agropecuario de la nación, ya que aporta: 10% del PIB nacional del sector primario, 11% del PIB estatal global, 20% de la producción nacional de maíz, 12% de caña de azúcar, 25% de huevo, 20% de ganado porcino, 17% de la producción lechera, 12% de miel, 12% de aves, 12% de ganado bovino, 13.3% del PIB nacional de la industria procesadora de alimentos, bebidas y tabaco.

(Fuente: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, «Jalisco a Tiempo 1994», Universidad de Guadalajara)

Se espera que la apertura comercial, especialmente por la importancia de las relaciones comerciales de Jalisco con el resto del subcontinente norteamericano, lleve a una reconversión productiva del agro jalisciense; sin embargo, no se cuenta aún con un sistema de investigación e información oportuno, capaz de orientar a los productores sobre tendencias en el mercado y alternativas de producción y de comercialización, así como de los riesgos y las oportunidades que implica la apertura comercial, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América

del Norte. Este reto plantea una intensificación entre las instituciones de educación superior, especialmente la Universidad de Guadalajara, para valorar con precisión los impactos de la crisis y de la apertura comercial, y vislumbrar y diseñar las políticas y acciones del gobierno estatal, para enfrentar con éxito el desafío para el sector agropecuario y para el resto de los sectores económicos.



### **Perfil Industrial**

En tanto que la industria manufacturera jalisciense ocupa un tercer lugar en el ámbito nacional, aporta el 7 % del PIB nacional, sólo superada por el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León.

De acuerdo al informe «Jalisco a tiempo 1995», del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, en Jalisco la actividad manufacturera se concentró en las industrias que producen bienes ligeros de consumo y, de manera menos importante, en la de los bienes intermedios (y otros bienes de consumo), lo que significa que su principal orientación es hacia el mercado interno.

#### **Participación de las industrias que producen bienes ligeros de consumo**

- 52.4% del PIB del sector manufacturero
- 51.25% del personal que labora en el sector secundario

El propio censo 1993, da cuenta de que el 88.93% de los establecimientos manufactureros de Jalisco son de tamaño micro (ocupan 15 o menos personas); generan el empleo de casi el 25% del personal ocupado del sector y el 9.17% del producto. Esta característica se ha considerado como un factor de amortiguación de las crisis económicas nacionales, las que se presentan en Jalisco con menor intensidad y con rezago de varios meses, aunque en los dos

últimos años esta situación empieza a debilitarse y los factores locales de contención de la crisis han comenzado a debilitarse. Al igual que el sector agropecuario, la industria manufacturera jalisciense viene atravesando por una difícil situación debido a la brutal caída del mercado interno, impactando fuertemente a las pequeñas empresas tanto en su volumen de ventas como en el encarecimiento excesivo del costo del capital.

El crecimiento de la industria maquiladora de exportación en Jalisco ha sido constante durante la segunda mitad de la década pasada donde el personal ocupado creció 7% en promedio anual. Esta tendencia parece intensificarse durante la presente administración estatal.

Jalisco participó en 1991 con el 2.2% de las exportaciones nacionales de manufacturas, siendo los sectores exportadores los más dinámicos de la entidad. Entre los principales productos de exportación se encuentran: bebidas alcohólicas, sobre todo tequila, aparatos y artículos electrónicos y maquinaria y equipo electrónico. De las 49 empresas altamente exportadoras del estado, 44 están ubicadas en la región de Guadalajara, siendo tres de ellas (IBM, Hewlett-Packard y Motorola) integrantes de la lista de las 50 primeras empresas exportadoras del país. A pesar de ello, Jalisco no figura entre los estados de la República con mayor participación en la captación de inversiones extranjeras.

La prestación de servicios de Jalisco ocupaba el segundo lugar en su aportación en este sector al PIB nacional. Para ejemplificar la importancia de este sector diremos que en 1993, tan sólo en Guadalajara se ubicaban 82 centros comerciales con 7,600 establecimientos, por lo que la capital no sólo es conocida como la ciudad de las rosas, sino también como la ciudad de las plazas comerciales.

Los municipios de la entidad tienen diferentes grados de desarrollo que indican un fuerte desequilibrio regional y señalan una vía de acción para la administración pública estatal. Con base en el estudio "Estratificación multivariada del desarrollo municipal del estado de Jalisco", en 1993 los municipios de Guadalajara, Puerto Vallarta y Zapopan tenían un nivel 1, considerando las características de la vivienda, la infraestructura de servicios y otros indicadores como número de antenas parabólicas, regímenes condominiales y zonas económicas y comerciales lejanas del centro de la ciudad, 27 municipios se clasificaron en el nivel 2, entre ellos Ciudad Guzmán, Chapala, El Salto, San Juan de los Lagos, Tlaquepaque, Tonalá; 35 municipios fueron clasificados en el nivel 3, en este nivel se encuentran, entre otros, Ameca, Atotonilco, La Barca, Jocotepec, Lagos de Moreno, Tequila, Tlajomulco, Zapotlanejo. En el nivel 4 se encuentran 35 municipios, entre ellos Amacueca, Cuautla, Ejutla, Guachinango, Techaluta, Cañadas. En el nivel 5 y más bajo se encuentran 24 municipios, tales como Atemajac, Bolaños, Jilotlán, Ojuelos, Tapalpa, Tuxcacuesco. Como se verá más adelante, los índices de marginalidad han sido incorporados ya en los criterios de distribución de recursos presupuestales a los municipios.

### ***Ecología y medio ambiente:***

Jalisco no se ha caracterizado por un manejo apropiado de sus recursos naturales. En su territorio no hay suficientes áreas de protección y conservación, aunque los asuntos del medio

ambiente han crecido en importancia en la opinión pública y en la preocupación y acciones del gobierno del estado y de la Universidad de Guadalajara. El aprovechamiento de los recursos minerales, forestales y pesqueros se da por debajo de su potencial de explotación. La entidad padece, además, un inadecuado uso productivo de los recursos, lo que conduce al deterioro de los ecosistemas y a la contaminación del ambiente.

Destaca a nivel nacional el problema de la contaminación del lago de Chapala, tanto por sus magnitudes y repercusiones futuras sobre toda la región occidente y sobre el país, como porque el problema no se genera únicamente en Jalisco, sino que tiene que ver con todas las entidades ribereñas a la cuenca de los ríos Lerma y Santiago. Este, entre otros asuntos, ha llevado a que los académicos planteen la creación de un Centro Estatal de Tecnología Ambiental.

## **CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA CULTURA JALISCIENSE**

En el caso del Estado de Jalisco, de acuerdo con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara, la cosmovisión cultural podría definirse como altamente tradicional, concepción que determinará la mayor parte de las actividades de los pobladores del estado. De acuerdo con los resultados del trabajo Jalisco 2000, estas características serían, entre otras, las siguientes:

- El trabajo para los jaliscienses está impregnado del sentimiento religioso que lo considera como penitencia o mal menor y necesario, específicamente en los estratos populares. Por otra parte, el trabajo también es considerado como una actividad familiar, motivo de orgullo y transmisión hereditaria.
- La religión predominante, según los datos del último censo, es la católica (96.5%). Las festividades se centran en tres figuras principales: Cristo Rey, la Virgen y toda una relación de santos patronos específicos de cada región. A pesar del sentimiento predominante católico, existen diversas iglesias o cultos, entre las cuales destaca la de “La Luz del Mundo”, mejor conocida como “Hermosa Provincia”, cuya organización jerárquica promueve su supremacía sobre valores como el trabajo y la familia. Asimismo, prohíbe la participación en actos de carácter cívico, por ser considerado profanos.

Las festividades religiosas, en su mayoría, se remontan a tiempos de la Colonia, y en ellas participan todos los habitantes de las comunidades, por ello no es raro que en el día del santo patrono o de la virgen de la localidad (como Zapopan) se suspendan labores.

En las dos últimas décadas se ha registrado un descenso en el nivel de analfabetismo en la entidad, que ya para 1990 representó sólo el 8.9%, en contraste con el 21% que era en 1970 y con el 13.3% de 1980. Este indicador tiene una fuerte correlación con el índice de urbanización de la población, que ha pasado de ser el 69% del total en 1970, el 75.6 % del total en 1980 a representar el 82% en 1990. La población sin instrucción primaria representa el 12.3%, la que contaba con primaria, ya fuera completa o incompleta era en 1990 el 45.5% y el 41.5%

tenía instrucción post-primaria. Lo anterior indica el esfuerzo que debe realizarse para mejorar las condiciones de instrucción de la población del estado, tanto en educación básica como en posbásica

## **ALGUNOS ASPECTOS PARA REFLEXIONAR**

De acuerdo con la investigación realizada, tomando en cuenta el objetivo del Proyecto Jalisco 2000, destacan las siguientes observaciones:

- El estado es fuertemente conservador, por lo tanto, quien desee incursionar en algunas actividades productivas tendrá que tomar en cuenta esta característica que se puede definir como cauta, precavida, ante los cambios sociales, ya sean de índole política o económica.
- La vida social está determinada por el fuerte sentimiento religioso, católico; por ello, es necesario considerar que existen reformas sociales fuertemente cuestionadas: el aborto, la homosexualidad, la música rock, etc. Asimismo, las actividades del sexo femenino todavía se encuentran, en su mayoría, limitadas a actividades tradicionales, específicamente en las clases populares.
- Se cuenta con una considerable cantidad de celebraciones rituales de índole religiosa, misma que implica suspensión de labores (vg. la Santa Cruz, la Virgen de Zapopan), si no de tiempo completo, sí durante el tiempo que dure el rito.
- Respecto a la difusión de la cultura, ésta está altamente centralizada en la zona metropolitana de Guadalajara, y se vería con buenos ojos la integración de centros culturales en los principales municipios, para fomentar la creación artística y su difusión consecuente.
- Existe un espíritu profundamente regionalista, por lo cual quien desee fomentar actividades artísticas deberá tener en cuenta el rechazo subyacente hacia manifestaciones culturales des otros estados, especialmente del centro de la República.
- Los negocios mantienen una clara tradición familiar, y se mantiene el orgullo de ser comerciantes.
- La actividad generalizada es de búsqueda de estabilidad.

La relación entre la iniciativa privada (IP) y el gobierno en Jalisco es, por sus características, casi única en el País; es de tal intensidad y cercanía que condiciona y determina el discurso público del empresario y del público jalisciense.

Entre las organizaciones empresariales más importantes en Jalisco se encuentran el Centro Empresarial de Jalisco, la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Regional de la Industria de Transformación, el Consejo Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Coordinador de Cámaras Industriales, la Confederación Patronal de la República Mexicana y las Cámaras Sectoriales. En total, son 24 los organismos empresariales de mayor relevancia o influencia en la entidad, lo que da una idea de su grado de organización.

## SEGURIDAD PUBLICA

Otro aspecto clave para comprender la dinámica del cambio en Jalisco, es la seguridad pública.

### Delitos críticos

	1993	1994	1995	1996
Robo de vehículos	9,659	10,307	15,876	18,661
Robo mercancía a transportes	7	34	224	317
Asaltos bancarios	15	26	69	81
Delitos contra la salud	842	617	1,194	2,474
Total de delitos denunciados	70,677	73,722	85,70	196,791
Entre el 70 y el 76% del total de delitos denunciados corresponde a la ZMG				

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, febrero de 1997

El narcotráfico es un delito tipificado por el Código Penal de la Federación y de carácter transnacional; tratándose de Jalisco, se constata que, de 1993 a 1996 se triplica el número de delitos contra la salud.

Esto coincide con las propias estadísticas de la delegación estatal de la Procuraduría General de la República (PGR): hasta junio de 1995 se detuvo en la delegación estatal de la PGR de Jalisco a 6,555 personas; lo que significa un incremento del 476% en relación al mismo periodo de 1994.

Sin embargo, el robo de vehículos, el robo de mercancía a transportes y los asaltos bancarios, delitos éstos de carácter estatal y municipal, revisten igual o mayor importancia que el tráfico de estupefacientes, y tienen, incluso, un impacto pernicioso sobre la sociedad.



# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS



## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO

**E**l marco legal del servicio público del Estado de Jalisco constituye un ejemplo de lo que algunos tratadistas denominan «legislomanía»; esto es, el convencimiento de que, frente a problemas concretos, su resolución descansa en la mera legislación. Es, en otras palabras, la concepción de «cambiar la sociedad por decreto». En el caso de la función pública de Jalisco, nos encontramos pues, frente a una legislación casi perfecta, de avanzada, inaplicable e inaplicada.

El Art. 85° de la Constitución Política del Estado de Jalisco define como servidores públicos, a «toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública estatal o de los municipios, así como a quienes presten servicios en los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria». En el mismo tenor, de acuerdo al Decreto Número 11559, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se considera servidor público a «toda persona que preste un trabajo subordinado físico o intelectual, con las condiciones establecidas como mínimas por la Ley, a las Entidades Públicas...en virtud del nombramiento expedido, o por su inclusión en la nómina del pago de sueldos» (Art. 2°); con alcances muy amplios, ya que incluye y regula a los titulares y servidores de los tres poderes, así como a sus dependencias respectivas (Art. 1°).

### *De la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*

- La fracción I del artículo 38° establece como atribución de la Secretaría de Administración «programar y ejecutar, en coordinación con las demás dependencias, la selección, contratación, capacitación y actualización del personal al servicio del poder ejecutivo».
- El gobernador del estado podrá nombrar y remover libremente a los servidores públicos del poder ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política o en las leyes del estado (artículo 7°)

### *De Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establece como servidores de confianza, los que realicen funciones de:*

- Dirección e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando
- Inspección, vigilancia y fiscalización
- Manejo de fondos o valores
- Auditoría
- Asesoría o consultoría
- Supervisión
- Coordinación
- Responsable de almacenes e inventarios
- Investigación científica
- Control directo de adquisiciones

Además, en el poder ejecutivo y sus organismos descentralizados, aquellos cuya designación requiera nombramiento o acuerdo expreso del Gobernador del Estado y, específicamente y entre otros:

- La planta que cubre el personal de las oficinas particulares del Gobernador
- Secretarios de gobierno
- Subsecretarios
- Contralor general
- Procurador
- Tesorero
- Jefes de departamento
- Directores
- Subdirectores
- Jefes de oficina, de sección, de servicios o de zonas
- Administradores o gerentes
- Encargados, coordinadores, auditores, contadores, valuadores
- Peritos de toda clase
- Almacenistas, supervisores, recaudadores, pagadores, o cualquier otro cargo cuya función sea la de manejo de fondos o bienes públicos o su custodia.
- Conserjes, veladores y porteros
- Agentes del ministerio público
- Integrantes de consejos tutelares o asistenciales
- Integrantes de consejos consultivos
- Todos los miembros operativos de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a la policía judicial y a los que desempeñen funciones administrativas que no considere la presente ley con la clasificación de confianza (Art. 4º)

Sólo los servidores públicos de base gozan de la inamovilidad (Art. 7º); en tanto que a los de confianza se les prohíbe expresamente formar parte de los sindicatos (Art. 72º), pudiendo ser removidos libremente (Art. 8º)

### **De la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco**

Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales, tendrá las siguientes obligaciones (Art. 21º):

#### **Principales Obligaciones de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco**

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;

- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente, para los fines a que estén afectos;
- IV. Conservar y custodiar los bienes, valores, documentos e información que tenga bajo su cuidado, o a la que tuviere acceso;
- V. Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación, con motivo de sus funciones;
- VI. Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial, o particular, que la Ley le prohíba;
- VII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación, de quien se encuentre inhabilitado, por resolución firme de autoridad competente, para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- VIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso;
- IX. Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios;
- X. Abstenerse de solicitar, aceptar, recibir u obtener por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra dádiva o servicio, para sí o para un tercero u ofrecer una promesa para hacer, dejar de hacer o promover algo legal o ideal relacionado con sus funciones. Esta prevención es aplicable hasta por un año después de que haya cumplido el ejercicio de sus funciones;
- XI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público.
- XII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante los organismos competentes, quienes estén obligados a ello en los términos que señala esta Ley (Art. 37°);

Fuente: Decreto 11561, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 12 de junio de 1993. No. 28 secc. III, Título Tercero, Responsabilidades Administrativas, Capítulo I. De las Obligaciones; así como Decreto 15088, que Crea, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Decreto 11561 que contiene la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

El Art. 22° del mismo decreto 11561 establece, que «incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior.» Y que cualquier persona, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá denunciar actos y omisiones que impliquen responsabilidad de los servidores públicos.

Pero, además de las sanciones administrativas, el Código Penal para el estado de Jalisco, tipifica los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos y fija las penas correspondientes para cada uno de ellos:

- Ejercicio indebido y abandono del servicio público: pena de 3 meses a 3 años de prisión y multa de treinta a doscientos días de salario (Art. 145°)

- Abuso de autoridad: pena de 1 a 5 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 3 a 8 años de prisión y multa hasta por el importe de 196 días de salario (Art. 146°)
- Cohecho: pena de 3 meses a 5 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 2 a 11 años de prisión y multa hasta por el importe de 196 días de salario (Art. 147°)
- Peculado: pena de 3 meses a 6 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 6 meses a 12 años de prisión y multa hasta por 196 días de salario (Art. 148°)
- Concusión: pena de 3 meses a 2 años de prisión y multa de dos a veinte días de salario, ó de 2 a 9 años de prisión y multa hasta por 196 días de salario (Art. 150°)
- En la custodia o guarda de documentos: de 1 a 4 años de prisión (Art. 151°)
- Desvío y aprovechamiento indebido de atribuciones y facultades: de 3 meses a 2 años de prisión, ó, de 2 a 9 años de prisión, dependiendo del monto de las operaciones (Art. 152°)
- Enriquecimiento ilícito: de 3 meses a 2 años de prisión y multa de diez a cien veces el salario; ó, de 2 a 10 años de prisión y multa de cien a doscientos días de salario (Art. 153°)

Fuente: Título Séptimo del Código Penal para el Estado de Jalisco

Adicionalmente, en todos los casos se impondrá al responsable la sanción de destitución de su empleo, cargo o comisión (fracción III del Art. 144°) y se lo inhabilitará para desempeñarse como servidor público hasta por seis años (fracción IV del Art. 144°).

Tratándose de servidores públicos de base, el Art. 26° de Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, les garantiza que ninguno «podrá ser sancionado en su empleo sino por causa justificada y plenamente comprobada...»; al tiempo que reconoce la obligatoriedad de procedimiento escrito con derecho de audiencia y defensa al trabajador al servicio del Estado, con acuerdo fundado y motivado.

En síntesis, tradicionalmente el problema del marco legal del servicio público en Jalisco no radica en la ausencia de normas o en lagunas jurídicas, sino en la falta de cumplimiento de la ley, en no ajustarse a derecho.

## **SITUACION ACTUAL DEL SERVICIO PUBLICO DEL ESTADO DE JALISCO**

Se considera que el diagnóstico que se desprende del proyecto de investigación «Jalisco a Tiempo» (Segundo Informe sobre Problemas del Desarrollo y Alternativas de Políticas Públicas) se mantiene vigente; motivo por el cual, se lo presenta en forma actualizada.

Con respecto al tamaño o dimensión de su Administración Pública, la relación existente en Jalisco es de poco más de 8 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; por lo que se ubica por debajo del promedio nacional y de entidades federativas tales como Nuevo León y el Estado de México.

## SERVIDORES PUBLICOS POR CADA 1,000 HABITANTES

República Mexicana		Estados Unidos de Norteamérica	
Chihuahua	10	California	10.9
Jalisco	8.2	New York	15.8
México	14	Texas	13.1
Nuevo León	10	Florida	12.4
Distrito Federal	25.7	Pennsylvania	10.7

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1994; Decreto Num. 15291, Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco y Plantilla de Personal Anexa para 1994, Guadalajara, 25 de Diciembre de 1993; y, Jonathan Walters, «The Shrink-Proof Bureaucracy», Revista Governing 5-6, Marzo de 1992, página 35.

En el estado de Jalisco existe un total de 44,787 servidores públicos, por lo tanto, a nivel estatal, no existe un problema de cantidad u “obesidad” de la burocracia; en todo caso el problema residen en la calidad y no en la cantidad de los servidores públicos.

En tanto que la calidad del factor humano en la cosa pública se ve reflejada, entre otros parámetros, en el nivel de escolaridad de los servidores públicos:

De acuerdo a los datos de la Secretaría de Educación Pública el promedio de escolaridad de los jaliscienses es de tan sólo 6.7 años de estudio, y ocupa el décimo lugar en el país.

El nivel de estudios del colectivo formado por el personal policial de la entidad es bajo, ya que el propio gobierno reconoce públicamente que más del 50% de ellos sólo concluyó la primaria o la dejó inconclusa, siendo muy escasos -siguiendo al Plan Estatal de Desarrollo- aquellos que tienen preparatoria o licenciatura (menos del 10%).

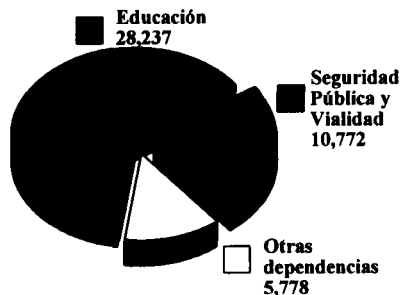
El promedio de los profesores e investigadores de la máxima casa de estudios de Jalisco es el de pasantes de carrera de licenciatura.

Probablemente, en general, el nivel de escolaridad promedio de los trabajadores al servicio del estado en Jalisco sea el de secundaria, ya que se carece de información oficial.

Más de la mitad de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo del estado de Jalisco se concentran en la Secretaría de Educación (28,237); mientras que otra tercera parte están destinados en las siguientes dependencias: Secretaría General de Gobierno, Vialidad y Transporte, Procuraduría General de Justicia y Finanzas. Esta irracionalidad no responde a ningún criterio, sino que es producto de un proceso de sedimentación sexenal; o, lo que es lo mismo, a la superposición de capas funcionariales, a través de plazas creadas por los sucesivos gobiernos estatales.

A este desequilibrio funcional/organizacional se suma el desbalance interno que se verifica en cada secretaría, así como la confusión entre funciones y tareas (vg. las «comisiones» en la Secretaría de Educación que permiten al personal magisterial ser asignados a puestos de carácter administrativo).

**DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTILLA DE SERVIDORES PÚBLICOS**  
(TOTAL = 44,787)



Fuente : Secretaría de Administración del Gobierno de Jalisco, 1997.

La gran masa de los servidores públicos estatales perciben bajas retribuciones, al ser el sueldo promedio de los funcionarios públicos estatales de \$ 1,194 (con el reciente incremento aprobado por el titular del poder ejecutivo); lo que deriva en la desmotivación, una autoimagen por demás negativa y el multiempleo, con el consiguiente incumplimiento de las incompatibilidades establecidas en los decretos números 11559 y 11535.

En compensación, y como un legado de la pasada administración, mediante el decreto número 15762, del 29 de diciembre de 1994, se redujo la semana laboral a 5 días y se incrementó, al mismo tiempo, el aguinaldo a 50 días al año. La doble nómina para determinado nivel de funcionarios (vg. pago de bonos de «productividad») y el Reglamento de Trabajo vigente de la Secretaría de Educación (periódico «El Estado de Jalisco», tomo CCCXIX, Secc. II, 9 de marzo de 1993), constituyen otros ejemplos de los efectos perniciosos de compensar bajos sueldos con condiciones generales de trabajo, en detrimento de la productividad y calidad del servicio.

*Inestabilidad formal vs. estabilidad fáctica:*

de acuerdo al multicitado Decreto Número 11559, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la mayoría de los servidores públicos de la entidad son considerados «de confianza»; sin embargo, en la realidad, la Secretaría de Administración calcula que sólo un 20% del total de los servidores públicos estatales se encuentran en esa categoría. Formalmente, pues, el 80% del colectivo funcional estatal goza de la inamovilidad consagrada en el Art. 7° de esta ley reglamentaria. Pero, de acuerdo a la Federación de Sindicatos de Empleados al Servicio del Estado, no obstante esta condición jurídica de la mayoría de los servidores públicos, la libre remoción pende como una «espada de Damocles» sobre éstos: la discrecionalidad ha sido el común denominador de los sucesivos gobiernos en Jalisco.

En otras palabras, el modelo real de función pública de la administración pública de Jalisco se corresponde con el llamado *Spoils System* o sistema de despojo, el cual representa el lazo entre el partido en el poder y los funcionarios. Y es que, en virtud de este sistema, el partido



político que triunfa en las elecciones, instala en los servicios públicos a las personas que le son favorables y quita a quienes no responden a sus intereses espúreos.

El problema es de calidad, ya que ese 20% que carece de derechos sindicales y de la estabilidad laboral, es el personal cualificado y capacitado de mandos medios y altos, de más alta productividad y de menor «esperanza de vida» en la administración pública. Paradójicamente, el marco legal ha venido beneficiando a los mediocres y penalizando a la masa crítica humana en el sector público estatal.

### *Responsabilidad y compromiso social:*

Si la gestión pública se caracteriza, por tanto, por la jerarquización personalizada, articulada por una cadena de adhesiones y compromisos políticos y/o personales, resulta como lógico corolario que, más allá de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, la propia Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y el Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado, la tradición histórica determina que son excepcionales los casos en que se castiga a funcionarios públicos, puesto que no existe en la entidad una concepción clara de «servidor público», generándose así impunidad y un estado generalizado de indefensión en los ciudadanos. El desinterés por el servicio público ha sido histórico y crónico: la normativa más antigua de Responsabilidades tiene tan sólo 75 años de antigüedad (Periódico Oficial «El Estado de Jalisco», 12 de octubre de 1922).

Sin embargo, se constata un cambio incipiente de ésta situación que se refleja en el accionar de la Contraloría del Estado que tiene registradas 1,945 sanciones administrativas de diciembre de 1995 a abril de 1997.

### *Sindicalismo:*

La normativa vigente consagra una batería de prebendas y privilegios a favor del sindicato de servidores públicos, históricamente funcional al sistema político-administrativo de Jalisco. Ejemplos de ello son, la fracción I del Art. 56° de la Ley para los Servidores Públicos que establece entre las obligaciones de las Entidades Públicas en las relaciones laborales con sus servidores: «Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo sean»; así como el Art. 58° del mismo ordenamiento jurídico, que reconoce la proporcionalidad del sindicato en la representación ante las Comisiones Mixtas de Escalafón de cada entidad pública (Art. 57°), que deciden sobre las promociones de ascensos, cambios y movimientos de los servidores. En tanto que el corporativismo se plasma en el Art. 71° de la ley citada que obliga a los servidores de base sindicalizados a que, una vez obtenido su ingreso en la organización sindical, no dejen de formar parte de ella, salvo que fueran expulsados.

Y otra violación flagrante a las garantías individuales de la Constitución Política General y particular de Jalisco, a favor del sindicalismo, se encuentra en el Art. 76° que, a la letra reza, lo que nos exime de cualquier otro comentario: «En cada poder, dependencia del poder ejecutivo,

municipal u organismo descentralizado y empresas o asociaciones de participación mayoritaria, Estatal o municipal, *no podrá existir más de un sindicato.*»

Ahora bien, los servidores públicos de Jalisco se nucléan en torno de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios (FESTSE); organización sindical oficial creada y desarrollada a la sombra del sistema político anterior.

## **ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LA FUNCION PUBLICA ESTATAL**

### ***Desarrollo del Servidor Público***

En la presente administración del gobierno estatal se ha iniciado un proceso permanente que facilita la formación y la capacitación del servidor público para promover su desarrollo integral, mejorando su capacidad de servicio a la ciudadanía y su calidad de vida, al que se ha denominado Desarrollo del Servidor Público. Este programa tiene los siguientes:

#### ***Objetivos generales***

- Impulsar en el interior de las dependencias el desarrollo humano y la dignificación del servidor público ante la sociedad.
- Implementar un sistema de formación integral para los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos.
- fomentar en el personal una actitud orientada a la obtención de resultados, como base para la remuneración por productividad.
- Diseñar sistemas y bases de datos confiables para la toma de decisiones en la administración de personal.

#### **Visión 2001**

#### **Impulso a la formación integral del personal con enfoques a multihabilidades.**

La dependencia habrá asimilado auténticamente que el desarrollo y la capacitación del personal son una inversión y no un gasto.

#### **Dignificación del servidor público**

Los servidores públicos habrán recuperado su autoestima y se cambiará el estereotipo de imagen del burócrata ante la sociedad y sus familias.

#### **Las dependencias como centros de aprendizaje**

El aprendizaje sistemático de las experiencias y la generación de ideas innovadoras, harán que las dependencias se conviertan en verdaderos centros de aprendizaje.

### Carrera en el Servicio Público

En consenso con las representaciones sindicales, se avanzará significativamente en el viejo anhelo de disponer de una carrera profesional en el servicio público.

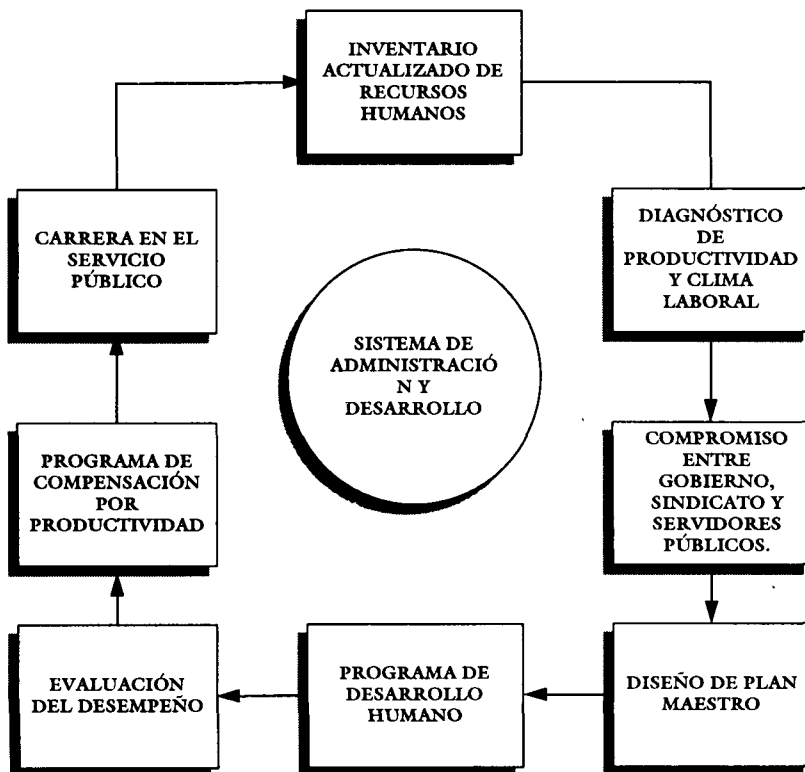
### Mayor poder de decisiones

El personal que atiende directamente al público, deberá tener mayor poder de decision para responder rápida y eficazmente a sus demandas.

### Remuneraciones por Productividad

La orientación del personal a la obtención de resultados, servirá como base sólida apra que el pago del personal se relacione directamente con el valor que su trabajo agrega a los servidores públicos.

## PROCESO PARA EL DESARROLLO DEL SERVIDOR PUBLICO



## **MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD**

La búsqueda fundamental de la presente administración, es satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, por lo que se ha desarrollado un sistema de mejora continua que pretende cambiar la cultura laboral para enfocarla a la ciudadanía, y tiene como

### ***Objetivos generales***

Coordinar la transformación de la cultura organizacional orientándola a la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, a través de la mejora continua de la calidad en todas las dependencias.

Impulsar el liderazgo hacia la calidad de los niveles de dirección para el desarrollo de un modelo que involucre el trabajo en equipo en el personal y tenga impacto en la sociedad.

Promover la sistemática investigación de las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios, como base para rediseño de los bienes y servicios que se proporcionan al público.

### ***Visión 2001***

### **Filosofía y liderazgo para la calidad en el servicio**

La actual administración ha determinado que existirá en toda la organización una filosofía que sustentará la búsqueda incesante para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios públicos. Los directivos asumirán su papel de impulsores de la calidad modelando el comportamiento del personal hacia el profesionalismo y la calidad personal.

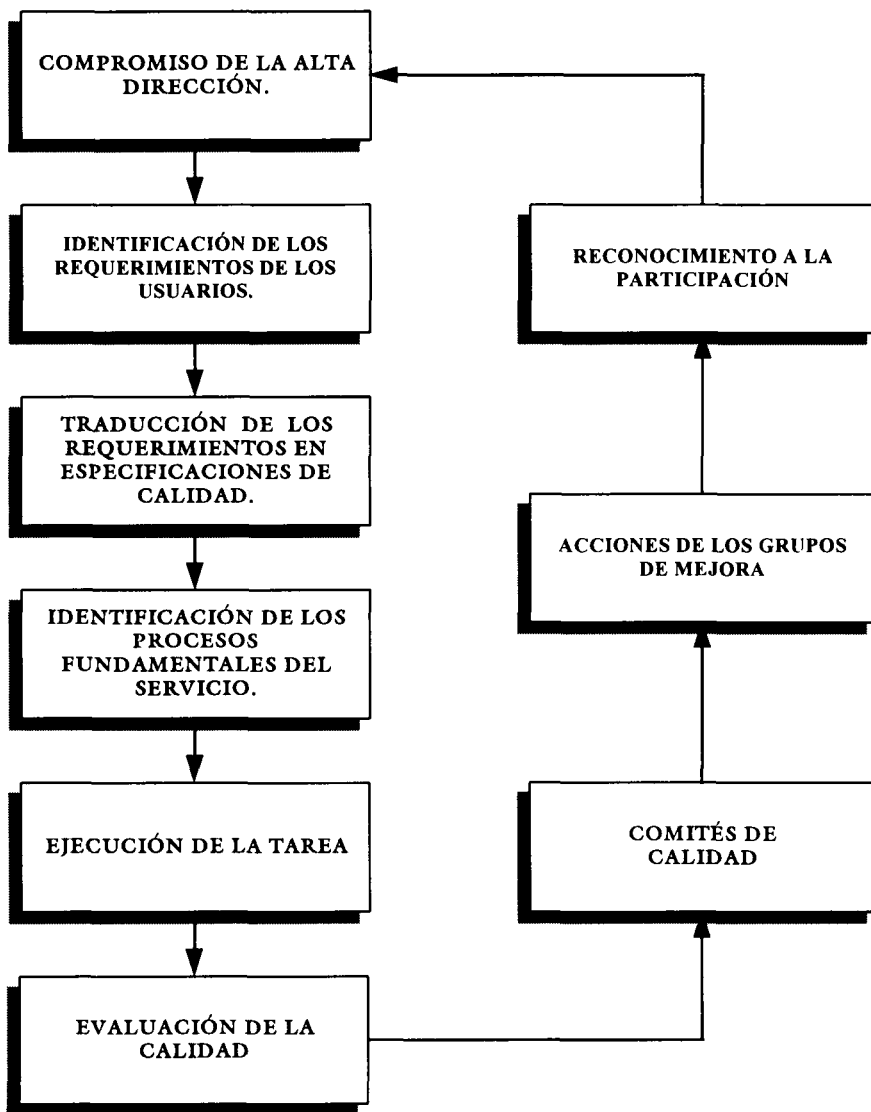
### **Investigación sistemática de las necesidades**

Con el fin de satisfacer las necesidades reales y prioritarias de la sociedad, las dependencias investigarán éstas de manera sistemática, para transformarlas en especificaciones de calidad de bienes y servicios.

### **Calidad en la sociedad**

El impacto de un gobierno que trabaje con calidad influirá en la sociedad, con la colaboración de la comunidad, de los organismos intermedios, asociaciones y agrupaciones, institucionales de educación, para mejorar su calidad de vida.

## PROCESO DE MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD



Así mismo, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Administración, se observa que la profesionalización de los servidores públicos ha avanzado al contarse ya con un programa de incentivos basado en la productividad y en la calidad del servicio prestado, y en el hecho de que ya fue aprobado en la nueva reforma política la institucionalización del servicio civil de carrera.

La incipiente actuación del gobierno estatal en servicio público, determina que sea prematuro llevar a cabo un balance en la materia; sin embargo, se verifican signos alentadores que ponen de relieve la importancia que la actual administración le confiere a la dimensión humana del sector público. Y es que, tal como lo establece la Organización de Naciones Unidas (ONU), no debe perderse de vista que «ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que lo dirigen o personifican».

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES





**S**i bien el centralismo domina la realidad de las relaciones intergubernamentales, se asiste a un momento histórico de transición en el que el federalismo concebido por los constituyentes de 1917 y que, en Jalisco, encuentra sus raíces en el manifiesto que hace su diputación el 21 de junio de 1823, sea algo más que un mero formalismo.

En el presente capítulo se da cuenta de ésta situación signada por la búsqueda de un federalismo real.

Los ingresos del gobierno estatal muestran, al igual que el resto de las entidades federativas, una fuerte dependencia de las participaciones federales, las que representan entre el 70 y el 80% de sus ingresos totales. Para ejemplificar lo anterior, en el año de 1996, las participaciones federales representaban el 72.97% de el total de los ingresos que obtuvo el estado.

#### COMPOSICION DE LOS INGRESOS 1996

Ingresos directos: 14.96%
Otros conceptos: 12.07%
Participaciones Federales: 72.97%

Fuente: Secretaría de Finanzas, febrero de 1997

La fórmula mediante la cual se determinan los coeficientes que corresponden a cada entidad federativa se considera que ya cumplió con su objetivo. A partir de 1996 el gobierno del Estado de Jalisco, participa de una manera activa con otras entidades federativas e Instituciones como el Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el establecimiento de una nueva fórmula de participaciones. Se está sugiriendo que ésta nueva fórmula no se vea desde el punto de vista recaudatorio, sino hacendario, es decir considerar el aspecto del gasto recurrente entre estado y federación.

#### EL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

El gobierno de Jalisco, al igual que todas las entidades del país, firmaron en diciembre de 1979 un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con fecha 31 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial el decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos que causen las personas dedicadas a las artes plásticas con obras de su producción y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares, mismo que establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los

impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.

La fijación de diversos gravámenes locales sobre los espectáculos públicos, específicamente tratándose de obras de teatro y funciones de circo o cine, ha frenado su crecimiento y provocado incluso el cierre de esas fuentes de ingreso y trabajo.

En esa virtud y a fin de no seguir lesionando el desarrollo de las citadas actividades y de que las entidades federativas continúen percibiendo ingresos por ellas, el H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1991, consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para establecer a los gravámenes locales y municipales un límite de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado de Jalisco acordaron adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## **CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL:**

El día 25 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, cuyo objetivo es que las funciones de fiscalización de los ingresos federales como son: el impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo y el impuesto especial sobre producción y servicios, se asuman por parte del estado, de conformidad con las reglas establecidas en el propio convenio, de cuyo clausulado, reproducimos aquellas partes que consideramos ejemplificativas del contenido del convenio, ya que si bien es importante todo su contenido, en el presente trabajo se busca mostrar algunos de los casos que permitan tener un panorama de la coordinación que existe en Jalisco entre los diferentes niveles de gobierno, sin pretender se exhaustivos en ello.

A continuación se presentan las cláusulas que consideramos ejemplificativas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Jalisco buscan con éste convenio, según la cláusula:

**Primera**, que las funciones de administración de los ingresos federales que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte del estado de Jalisco, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

**Segunda**. La secretaría y el estado convienen coordinarse en:

I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que este convenio se establecen expresamente, en las cláusulas séptima y octava.

II. Impuestos sobre la renta e impuestos al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula novena.

V. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliarios 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, en los términos de la cláusula décima.

VI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

a) Las referidas en el artículo 41° del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimaprimer.

b) La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29° y 42° fracción V del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimosegunda.

c) Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera en los términos de la cláusula decimatercera.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquéllos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este Convenio.

**Tercera.** La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este convenio se efectuarán por el estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este convenio.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquéllos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este convenio.

**Cuarta.** Las facultades de la secretaría, que conforme a este convenio se confiere al Estado, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales.

A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales del propio estado, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente convenio, en relación con contribuciones locales

Mediante pacto expreso con la secretaría, el estado, por conducto de sus municipios podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se le confieren en este convenio.

Para el ejercicio de las facultades conferidas, la secretaría y el estado convienen en que éste las ejerza, en los términos de la legislación federal aplicable.

**Quinta.** El estado informará en los casos a la secretaría a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier

delito fiscal de que se tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en materia de este convenio, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables.

Tratándose de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, el estado deberá acordar los casos con la secretaría, por conducto de la administración local de auditoría fiscal territorialmente competente.

**Sexta.** El estado y la secretaría se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de ingresos y actividades coordinadas.

La Secretaría permitirá la conexión de los equipos de cómputo del Estado a sus sistemas de información, así como el estado a la secretaría, a fin de que cuenten con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

**Séptima.** Respecto del impuesto al valor agregado en el ejercicio de las facultades de comprobación, el estado tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente. Estas mismas facultades las podrá ejercer el estado respecto del impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, simultáneamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

Quedan excluidos del ejercicio de las facultades en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al activo previstas en estas cláusulas, los siguientes contribuyentes:

- a). Los que integran el sistema financiero a que se refiere el último párrafo de la fracción III, del artículo 7o-8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- b). Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización de la secretaría para operar como controladoras y las controladas en los términos del capítulo IV del título II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- c) Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la federación sujetas a control presupuestal.

También quedan excluidos las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la secretaría.

Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios, dichas facultades sólo se ejercerán por el estado en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

La secretaría por conducto de la Administración General de Recaudación, proporcionará al Estado mensualmente información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.

El Estado ejercerá además, las siguientes facultades.

I. En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas.

a). Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio estado, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca, derivados del ejercicio de sus facultades de comprobación conforme a la legislación fiscal federal aplicable.

b) Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposición fiscales federales, que conforme a este convenio corresponda aplicar a las autoridades fiscales del Estado.

c) Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos.

d) Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen como motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula.

II. En materia de recaudación.

a) Recaudar el impuesto de los pagos que se obtengan revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.

b) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se haga efectivos los créditos y sus accesorios que se generen con motivos de los actos a que se refiere esta infracción y la anterior de la presente cláusula.

Las cantidades que correspondan al estado como resultado de las acciones en materia de fiscalización de estos impuestos serán pagadas en las instituciones de crédito que al efecto autorice él mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio estado.

III. En materia de autorizaciones, el estado otorgará las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazos, ya sea diferidos y en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de recursos administrativos, el estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en relación con actos o resoluciones del propio Estado omitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este convenio.

V. En materia de juicios, el estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas. De igual manera, este asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la secretaría. Para estos efectos, el estado contará con la asesoría legal de la secretaría en la forma y términos que se le soliciten.

El estado informará periódicamente a la secretaría de acuerdo a los lineamientos que al efecto señale la propia Secretaría, la situación en que se encuentren los juicios en los que se haya intervenido y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos.

**Octava.** En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el estado tendrá las siguientes obligaciones

1. realizar actos de verificación para mantener actualizados el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de ésta fracción se considera padrón de contribuyentes al registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere ésta cláusula, así como las demás contribuciones federales que regule la secretaría.

2. cumplir con el programa operativo anual que determine la secretaría, previamente concertado con el estado.

3. llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el código fiscal de la federación y demás disposiciones federales aplicables.

4. asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con entidades federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el estado. Así mismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se realicen a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de esta fracción, se considera padrón de contribuyentes, al registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere esta cláusula, así como en las demás contribuciones federales que regule la secretaría.

II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la secretaría, previamente concertados con el Estado.

III. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

IV. Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objetivo de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el Estado. Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que esta materia se realice a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El registro y control de vehículos, excepto aeronaves, así como las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, que señalan en las fracciones siguientes, se ejercerán por el estado. Para la administración del citado impuesto, el estado ejercerá las funciones inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

### ***De los incentivos económicos***

Decimacuarta.- El estado percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este convenio, los siguientes incentivos:

I.- 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en metas del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicha gravamen.

II.- 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitud de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

III.- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, cuando en el dictamen fiscal correspondientes se hayan reflejado omisión en las obligaciones del contribuyente.

IV.- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan pagado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de este impuesto y dicha omisión hayan sido descubierta por el estado.

V.- 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la federación.

VI.- 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuestos especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

VII.- Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula octava, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el estado. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimo vigente en la zona geográfica a la que corresponde al Distrito Federal.

En términos generales el convenio descrito anteriormente se apega al que suscribieron el resto de las entidades federativas en donde otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nuevas responsabilidades e incentivos a los estados, pero siempre bajo la normatividad que emite esta dependencia federal. No obstante lo anterior, el gobierno de Jalisco ha considerado que es un gran avance que se ha logrado, ya que como se ha manifestado en

distintos foros, los estados están lo suficientemente preparados para asumir nuevas responsabilidades

## **PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO**

En el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se establecieron doce grupos de trabajo, entre otros el de fórmula de participaciones, deuda pública, descentralización del gasto público. En este último se crearon subgrupos por sector, a saber: Educación, Salud, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el que se incluye Comisión Nacional del Agua (C.N.A.), Comunicaciones y Transportes, Construcción de Escuelas, Desarrollo Social, los cuales a la fecha llegan alto grado de avance.

La principal problemática a la que se ha enfrentado la actual administración, en este proceso, es la transferencia de los recursos humanos, materiales, financieros y sindicales. No obstante lo anterior se han logrado avances significativos, y se continúa participando de una manera activa en este grupo y en los once restantes.

Es importante mencionar que al estado de Jalisco le correspondió la coordinación para la descentralización de los servicios de salud, para lo cual tomando los trabajos efectuados por el anterior coordinador que fue el estado de Sinaloa, concluimos con la recepción de las cifras de las entidades federativas y hemos estado llevando a cabo reuniones con las autoridades de la Secretaría de Salud Federal, la Secretaría de Hacienda y los otros siete estados que conforman este subgrupo de trabajo. La presente administración considera que para el presente año se concluirá con el proceso de descentralización de este sector, ya que todos los estados firmaron el convenio marco con la Federación.

### ***Acuerdo de Coordinación con la Secretaría de Comunicación y Transporte para el Programa de Descentralización de Funciones, Responsabilidades y Recursos.***

Con el objeto de establecer las bases para llevar a cabo un programa de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de «La SCT» hacia «El Gobierno del Estado» y sus municipios, en apoyo al federalismo y al desarrollo regional, se firmó el acuerdo de coordinación entre la mencionada Secretaría y el Gobierno de Jalisco. El Acuerdo se sujeta a antecedentes y cláusulas, de los que ejemplificaremos algunos de los considerados como ilustrativos.

#### ***Cláusulas:***

**Primera.**- «El gobierno del estado» y La SCT» acuerdan 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.

**Segunda.**- Para efectos de lo previsto en la cláusula que antecede, las partes se comprometen, a que con base en el presente Acuerdo de Coordinación, serán convenidos los aspectos



esenciales y conceptuales en relación con el Programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes que servirá para la instrumentación del convenio específico que para tal propósito, celebran el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, estableciendo responsabilidades y compromisos definidos a cargo de cada una de las partes firmantes, con plazos precisos para su cumplimiento.

**Tercera.-** Conforme a lo previsto en la cláusula anterior, las partes consideran los siguientes aspectos, esenciales y conceptuales en relación con el programa de Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes:

***Materia de la descentralización:***

Las partes reconocen la importancia que representa el contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente para el crecimiento económico del País, y la evidente necesidad de avanzar en la instrumentación correspondiente de los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades entre los distintos ordenes de gobierno, en el contexto del nuevo federalismo. En tal virtud, «La SCT» habrá de transferir a «El gobierno del estado», las superficies que de manera aproximada se indican en el Anexo Inicial de este instrumento, respecto de carreras comprendidas dentro de la red federal secundaria para su conservación, así como de caminos rurales dentro de los límites del territorio del estado; para los mismos fines, lo que contribuye la totalidad de la red de caminos rurales federales en la entidad. Adicionalmente se habrá de transferir los recursos para la atención de la superficie que también se señala en el anexo inicial de este documento, dentro del Programa Especial de Conservación de Caminos con Uso Intensivo de Mano de Obra. Como consecuencia de los anterior, se llevará a cabo la descentralización de funciones y autoridad que permitan realizar los trabajos de conservación antes señalados.

***Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Jalisco.***

En el año de 1997 se ha suscrito también el convenio marco para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (C.A.P.F.C.E.)

Con el fin de ejemplificar algunos aspectos relevantes del convenio, se esbozarán algunos de sus contenidos. Los artículos 4o. del decreto por el que se reforma la Ley que crea el comité administrador del programa federal de construcción de escuelas y 2o, fracción III, de su reglamento, establecen la necesidad de adecuar progresivamente las acciones de «El comité» a una estrategia de descentralización. Transfiriendo la realización de sus programas a los gobiernos de los estado y municipios con las modalidades que se establezca el ejecutivo federal.

El programa de desarrollo educativo 1995-200 contempla que la consolidación del federalismo educativo debe comprender lo relativo a la edificación, mantenimiento y equipamiento de la

totalidad de espacios educativos, para atender mejor los rezagos existentes y adecuarse a las necesidades locales.

De acuerdo a lo establecido en dicho programa, El gobierno federal deberá realizar la transferencia de los recursos federales destinados a la infraestructura educativa de los estados y municipios, a los gobiernos locales para que éstos asuman la total responsabilidad de la infraestructura y el equipamiento escolar en sus respectivos ámbitos territoriales.

En cumplimiento de lo anterior, «El comité» inició en febrero de 1996 un proceso de descentralización gradual y progresivo hacia los gobiernos de los estados y municipios, con el objeto de fortalecer la capacidad económica y administrativa de estas instancias de gobierno para construir y equipar su propia infraestructura educativa. Para este efecto, se formaron convenios de federación con los 31 Estados de la República, en los cuales establecieron las bases para la transferencia de los recursos y la ejecución de las obras a cargo de los ayuntamientos.

En 1996 los gobiernos de los estados realizaron la planeación y programación para la construcción y equipamiento de escuelas en los niveles de preescolar y secundaria en todas sus modalidades, a partir de los requerimientos que le presentaron los ayuntamientos y los propios servicios educativos de los Estados.

Con base en esa valiosa experiencia «La secretaría», «El comité» y «El gobierno del estado» han decidido continuar el esfuerzo emprendido hace un año e iniciar la etapa de consolidación del proceso descentralizado de la educación básica, comprometiendo nuevamente recursos importantes de la Federación para la realización por los gobiernos locales y municipales de las obras programadas en sus comunidades.

De igual manera se enuncian a continuación, a manera de ilustración sobre el contenido del convenio, las siguientes

### ***Cláusulas***

**Primera.-** De conformidad con los modelos de asignación de recursos, para el ejercicio de 1997 «La secretaría» determinó una inversión de \$ 69'613,200. (sesenta y nueve millones seiscientos trece mil doscientos pesos 00/100 M.N.) para la construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y/o equipamiento de infraestructura educativa de los niveles de preescolar y secundaria en la entidad. Dichos recursos serán radicados a «El gobierno del estado», de acuerdo al avance de ejecución del programa general de obras, que previamente habrá entregado «El gobiernos del estado» a el «Comité».

**Segunda.-** Adicionalmente a la cantidad señalada en la cláusula anterior, también para el ejercicios de 1997, «La Secretaría» determinó una inversión de \$ 17,403,300.00 (diecisiete millones cuatrocientos tres mil trescientos PESOS 00/100 M.N.), para la construcción, reparación, mantenimiento, habilitación y/o equipamiento de infraestructura educativa del

nivel de primaria en la entidad. Esta inversión no podrá ser mayor del 20 por ciento del monto total asignado y será igualmente radicada a «El gobierno del estado». Este podrá disponer de dichos recursos previo convenio con los municipios beneficiados, en el cual se compromete expresamente a aportar por lo menos una cantidad igual a los recursos que «El gobierno del estado» ejercerá en el municipio correspondiente. Una vez convenida la participación municipal, «El gobierno del estado» remirtió el programa general de obras para ese efecto «El Comité».

Si «El gobierno del estado» decide no disponer de los recursos, éstos se sumarán a los recursos de Federalización señalados en la cláusula primera, debiendo enviarse a «El comité» la propuesta de obras a ejecutarse con esta inversión adicional.

## ASPECTOS LEGISLATIVOS

En el año de 1996, se enviaron a la consideración del H. Congreso del estado, dos iniciativas de Ley: una relativa a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios y la de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En la primera se establecen las bases para una coordinación efectiva entre el gobierno del estado y sus municipios en materia fiscal, como se anotará en el siguiente apartado, y en la segunda se establecen las condiciones para que tanto el gobierno del estado, sus organismos y los ayuntamientos contraten deuda pública de una manera responsable y que los empréstitos que se lleguen a contratar sean de beneficio social, rentables y suficiente su fuente de pago. Ambas iniciativas fueron aprobadas por unanimidad por el Congreso local y entraron en vigor en el año de 1997. Con base en información proporcionada por la Secretaría de Finanzas, el gobierno estatal actualmente está preparando un proyecto de iniciativa para reformar el Código Fiscal del Estado, ya que el vigente tiene una antigüedad de quince años, por lo que se espera que en breve sea aprobada por el H. Congreso del Estado.

## COORDINACION FISCAL CON LOS MUNICIPIOS

El 20 de diciembre de 1996 se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios, que entró en vigor el 1o. de enero de 1997. En ella se establece el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado Jalisco con sus municipios, que entró en vigor el 1o. de enero de 1997, así como el Sistema de Coordinación Fiscal del estado de Jalisco con sus municipios, que tiene por objeto:

- I. Coordinar el Sistema Fiscal del estado de Jalisco con sus municipios y fijar las reglas de colaboración administrativa entre ambas autoridades fiscales.
- II. Establecer los montos, bases, plazos y toda la normatividad requerida para la distribución de las participaciones derivadas de gravámenes federales y estatales que correspondan a los municipios del estado, así como su distribución y vigilancia en el cálculo y la liquidación.
- III. Construir los organismos en materia de coordinación fiscal y definir su organización funcionamiento y facultades, y

IV. Establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para la revisión y elaboración de propuestas en torno a la coordinación fiscal de la Federación.

De acuerdo con el artículo 4o. de la mencionada Ley, el fondo de participaciones se integrará con los recursos que perciba el estado procedente del fondo general de participaciones, de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto sobre automóviles nuevos, así como del fondo de fomento municipal en los términos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, por los ingresos estatales derivados de los impuestos sobre nóminas, espectáculos públicos y hospedaje.

El artículo 5o. estipula que de las cantidades que perciba el estado, incluyendo sus incrementos, en cada ejercicio fiscal, por concepto de participaciones federales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, así como los ingresos estatales derivados de los impuestos sobre nóminas, espectáculos públicos y hospedaje, los municipios recibirán:

- 22% del total de las percepciones que obtenga el estado correspondientes al fondo general de participaciones;
- El 100% de lo que reciba el estado del fondo de fomento municipal en forma directa;
- El 22% del importe que perciba en forma directa por concepto de participaciones del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos;
- El 22% por concepto de participaciones del impuesto sobre producción y servicios;
- El 22% por concepto de participaciones del impuesto sobre automóviles nuevos;
- El 40% por concepto del impuesto estatal sobre nóminas
- El 100% por concepto del impuesto estatal de espectáculos públicos
- Hasta el 100% del importe del impuesto estatal sobre hospedaje, siempre que dicho porcentaje se defina en acuerdo tanto con los municipios y representantes de la industria hotelera, y;
- El impuesto que perciba por concepto de participaciones en derechos municipales, de acuerdo con los coeficientes que determine anualmente el Congreso del Estado.

Cabe aclarar que esta fórmula de distribución fue propuesta por los mismos municipios, y que se relaciona con las ponderaciones realizadas en relación con la situación socio-económica del municipio, su tamaño, e incluye un porcentaje mayor que el acordado por las otras entidades federativas del país.

Durante la actual administración se creó el Consejo Estatal Hacendario, formado por servidores públicos de la Secretaría de Finanzas y los 124 tesoreros municipales. A la sazón como órgano de consulta, efectúa la revisión periódica de cuestiones relevantes para las haciendas públicas municipales, como la fórmula de participaciones, la normatividad aplicable y la viabilidad de crear nuevas fuentes de ingresos, entre otros aspectos. A partir de 1996 los municipios tienen en sus manos, en muchos casos, la administración y el 100% de los recursos que obtengan por el cobro de los impuestos, y en otras, su responsabilidad y decisión ha aumentado.

## **DEUDA PUBLICA**

Al inicio de la actual administración estatal, la deuda del gobierno del estado, sus organismos públicos descentralizados y los ayuntamientos superaban los 2,500 millones de pesos, deuda

que contrajo principalmente para la construcción de la línea dos del tren eléctrico urbano. Obra que no ha cumplido con las perspectivas para lo que se construyó, ya que únicamente está transportando a una tercera parte de los usuarios para los que fue planeada. Con base en esto el gobierno del estado está cubriendo la totalidad de los compromisos contraídos con las Instituciones bancarias, tanto comerciales como con la Banca de Desarrollo. Aunado a este grado de endeudamiento se vino el problema financiero de diciembre de 1994, lo que trajo como consecuencia un incremento desorbitante en las tasas de interés, lo que provocó que el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda instrumentara un programa que se denominó «Programa de apoyo crediticio a estados y municipios» (PACEM). En este Programa la S.H.C.P. apoyó con el 10% de los saldos que tenían los estados, sus organismos y los municipios con la banca comercial. Para el caso de Jalisco el beneficio fue de 210 millones de pesos. Se condicionó a la reestructuración en Unidades de Inversión (UDIS) con un plazo de ocho años que incluyen dos de gracia. Este periodo vence en julio de 1997.

El PACEM, coincidiendo con el resto de las entidades federativas que cuentan con deuda pública, no fue la solución definitiva. Sin embargo nos permitió mejorar nuestro flujo de efectivo durante dos años, pero a largo plazo el costo financiero de los créditos, resulta mucho más elevado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consciente de esta situación, otorgó en el año de 1996, un apoyo adicional que se destinó totalmente para amortizar créditos que se tienen con BANOBRAS derivados de la citada construcción de la línea dos del tren eléctrico urbano.

Como se mencionó en párrafos anteriores esta no fue la solución definitiva, ya que al mes de marzo de 1997, la deuda del gobierno del estado, sus organismos públicos descentralizados y los ayuntamientos, asciende a la cantidad de 4,017 millones de pesos, no obstante que la presente administración estatal no ha contratado nuevos empréstitos. El incremento en los saldos de la deuda se debe al aumento de el valor de las unidades de inversión (udis). Para el otorgamiento de estos apoyos la SHCP estableció una serie de compromisos para el gobierno del estado, mismos que, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas, se cumplieron en un 100 %.

## **FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

El estado de Jalisco es la primera entidad federativa que otorga a los municipios de manera directa, un 22% por concepto de participaciones federales, es decir un 10% más de lo establecido en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que considera un 20%. Este incremento se otorga a partir del año de 1996. En el año de 1995, por iniciativa del titular del poder ejecutivo se crea una fórmula para determinar los coeficientes que corresponden a cada municipio. Para la determinación de estos coeficientes se tomaron cuatro parámetros con los siguientes pesos específicos:

## CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS

50%	Población
40%	Ingresos por predial y agua
5%	Número de localidades
5%	Índice de marginalidad

Fuente: 2° Informe de Gobierno, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Jalisco, Febrero de 1997

Con la nueva fórmula, los municipios pequeños se vieron fuertemente beneficiados, ya que hubo casos en que en 1996 recibieron más del 140 % por concepto de participaciones en relación a 1995. Los municipios grandes y medianos también se vieron beneficiados, ya que como se incrementó el porcentaje, el municipio que menos recibió tuvo un crecimiento del 26% con respecto a 1995.

A partir de 1996 se le otorgan a los municipios la administración y el 100 % de los recursos que obtengan por concepto del impuesto estatal sobre espectáculos públicos. Asimismo se participa a los municipios el 40% de lo recaudado en el impuesto estatal sobre nóminas que se genere en su jurisdicción.

Para la zona metropolitana de Guadalajara se otorga a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá el 25% de lo recaudado por concepto de impuesto de hospedaje y el 75% restante se envía a un fideicomiso para la promoción turística de la zona.

# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA





## EL PRINCIPIO ORDENADOR

La conceptualización de gobierno eficiente y honesto inspira y guía a la actual administración, la que define que para ser eficiente, el gobierno necesita planes y programas que respondan fielmente a las necesidades y problemas de la sociedad, pero ante todo requiere servidores públicos que hagan suyos los valores, la misión y la visión del Poder Ejecutivo; hombres y mujeres que en la labor cotidiana se muestren orgullosos de trabajar por esta causa común que se llama Jalisco. Por ello, la actual administración considera que cuando el servidor público se enfrenta a la falta de incentivos que motiven su esfuerzo, cuando teme por su empleo, cuando padece condiciones inequitativas de remuneración, de prestaciones y de oportunidades, y cuando encima de todo ello debe enfrentar la prepotencia y la insensibilidad al interior de su centro de trabajo, y fuera de él es víctima del menosprecio de la sociedad, difícilmente podrá comprometerse a cabalidad con el éxito de la administración. La ineptitud suscita humillaciones, la prepotencia genera indolencia, el abuso de autoridad incita a la insubordinación y el favoritismo engendra servilismo. La corrupción se arriga cuando estos males existen. Por eso, combatir la corrupción y llevar a fondo una política de dignificación auténtica del servicio público, son metas planteadas como prioritarias en los documentos oficiales del actual gobierno de Jalisco.

### Estrategias de Regionalización

Las estrategias para lograr la nueva regionalización que señala 12 regiones en Jalisco se basó en:

- La coordinación interinstitucional y la presencia colegiada de todo el sector público en las regiones
- La desconcentración de las dependencias del Gobierno del Estado a las regiones y la presencia colegiada de todo el sector público en las regiones
- La descentralización de funciones a las dependencias desconcentradas
- La creación de subcomités regionales de planeación que definan las prioridades del área y orienten la acción del gobierno

Programas de inversiones para la transformación productiva, la generación del empleo y mejoramiento del bienestar económico y social

- Con apoyo del Gobierno Federal
  - Impulso del Gobierno del Estado
  - Incorporación de la iniciativa privada
  - Participación de los sectores sociales
- Definición del destino de la inversión pública y la participación de los beneficiarios desde la región para que:
- Los recursos públicos se transformen en una herramienta detonadora de la inversión social y privada
  - La inversión social y privada se apoye además en recursos crediticios accesibles

- Privilegiar a las regiones del Estado con la acción pública y convertirlas en ejes de desarrollo
- Incorporación de ideas, iniciativas y recursos de jaliscienses que radican en el extranjero y esperan la forma de involucrarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades de origen
- Programa de Desarrollo Institucional Municipal para elevar las capacidades administrativas de los ayuntamientos.

### ***Calidad en el Servicio Público***

La mejora de la calidad es un proceso visionario, integral y permanente para transformar la cultura organizacional, orientándola a la satisfacción de los ciudadanos, con un enfoque de productividad y competitividad en las dependencias del gobierno estatal. Unido a la anterior y con la finalidad de iniciar un proceso de mejora continua se crearon comités de finanzas y en la Procuraduría General de Justicia, Salud, Administración, DIF y Contraloría. A lo que se suma el Trabajo sobre calidad en el servicio público, con 3,165 participantes y una inversión de 38,000 horas hombre.

En las dependencias antes mencionadas se trabaja actualmente en proyectos prioritarios, en los que se está capacitando a los equipos de mejora con metodología para desarrollar e implementar la mejora continua de la calidad de los servicios que ofrecen; tanto a los usuarios internos, como a la ciudadanía.

### ***Desarrollo Integral de Servidor Público***

Pese a las limitaciones financieras sufridas durante el presente año, la administración estatal hizo una homologación promedio de salarios de 30% para el personal operativo de la Procuraduría General del Estado, de la Dirección de Seguridad Pública, de la Secretaría de Vialidad, y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Asimismo, se negoció de manera respetuosa con la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, un incremento de 10% directo al salario, y del 8% a las presentaciones del personal de base, a partir del 1º de abril de 1995.

En el campo magisterial se llevó a cabo una revalorización del nivel de sueldos, y un incremento del 12% directo al salario, y 6% a las prestaciones, a partir del 1º de mayo. Al personal administrativo del poder ejecutivo, incluyendo hospitales civiles, se les concedió un incremento del 10% directo al salario, y del 8% a las prestaciones. A partir del 1º de junio, se homologan con la Secretaría de Salud las categorías del personal sindicalizado de los hospitales civiles.

Asimismo, la actual administración estableció un fideicomiso a través del cual incrementó el seguro de vida de los trabajadores de 6 mil a 20 mil nuevos pesos por fallecimiento natural, y de 12 mil a 40 mil por muerte accidental. Se implantó un programa de rediseño del Centro de Capacitación del Servidor Público, que contaba solamente con un aula, ampliándose a seis salas de trabajo dotadas de equipo didáctico, con capacidad para 240 personas; y en las dependencias se realizan 157 cursos para 4,000 trabajadores, con un total de 7,350 horas de instrucción y una inversión de 203,800 horas hombre.

Durante 1996 se continuaron los procesos iniciados el año anterior, destacando los siguientes logros:

El reto de impulsar el desarrollo humano y la dignificación del servicio público es un aspecto trascendental en el trabajo de esta administración. El principal objetivo es mejorar la calidad del servicio público, creando incentivos, fomentando la innovación y el aprendizaje de nuevas habilidades. En un futuro cercano, el régimen panista considera que los esfuerzos deberán culminar con una auténtica profesionalización del servicio público. Para dar una mayor racionalidad a la distribución de los recursos humanos de las dependencias y conservar las fuentes de empleo, se ha dedicado más personal a labores sustantivas y decrece, paulatinamente, el que desempeña actividades de apoyo.

### ***Transparencia y optimización de recursos***

Con el propósito de asegurar la transparencia de las adquisiciones de bienes y servicios en 1995, se dio mayor apertura a padrón de proveedores de gobierno del estado, ya que el 28 de febrero se contaba sólo con 84 proveedores, en tanto que al 31 de diciembre se había registrado 1,470 empresas; es decir, un incremento de 1,650%.

Un aspecto fundamental en este primer año de nueva administración fue el promover una real y activa participación de la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del gobierno del estado, integrada por representantes de organismos empresariales y dependencias de poder ejecutivo, para obtener mejores condiciones de calidad, servicio y precio.

Por otra parte, y respondiendo a las dificultades de la creisi, se implementaron políticas de austeridad para mitigar los efectos inflacionarios de los incrementos a las tarifas de energéticos y otros consumibles. La dotación de combustible para los 2,139 vehículos del gobierno del estado fue 7,746,000 litros, con un importe de 15,667,500 pesos. El consumo de combustible comparado con el 1994, refleja un ahorro de 2,100,000 litros, equivalente al 21%.

También se cumplió con la decisión de vender el avión Lear Jet 24D, en 451 mil dólares, equivalente 2,797,200 pesos en la fecha de la operación y se enajenaron 152 vehículos que, por sus condiciones, resultaban incosteables, así como otros artículos de desecho con un valor de 1,041,565 pesos. Se incrementaron progresivamente los ingresos de ellos estacionamientos, ya que en febrero de 1995 el monto fue de 150,433 pesos, y en 32%, obteniendo un total de 9,179,000 pesos de marzo a diciembre. En conjunto estas operaciones representaron ingresos adicionales por casi 13 millones de pesos.

### **En lo que respecta a 1996**

Se consolidó la participación de la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del gobierno del estado, que celebró 35 reuniones, en las que se hizo patente la participación de los representantes de los organismos empresariales.

En igualdad de condiciones, la administración de Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, ha dado preferencia a los proveedores locales al asignarles 70% de las compras realizadas por el

poder ejecutivo dando cumplimiento al compromiso contraído en la Alianza para la Reactivación Económica del Estado. En sus declaraciones considera que «merecen nuestro especial reconocimiento los proveedores, los prestadores de servicio, los empresarios, los contratistas, los servidores públicos y todas aquellas personas que con verticalidad y honestidad están participando en la consolidación de una administración pública más transparente. Junto con honradez estamos haciendo más».

### **Racionalización de Recursos**

Como parte de las acciones de racionalización de recursos, durante los dos años de la presente administración:

- Se enajenaron bienes muebles propiedad de gobierno del estado, con un importe total de 652,792 pesos.
- Con la misma tarifa de los últimos dos años, los ingresos generados por los estacionamientos durante 1996 fueron 14.4% mayores que los obtenidos durante 1995, sumando 10,509,000
- Por concepto de bienes extraviados o robados, se recuperó la cantidad de 942,304 pesos.
- Por concepto de indemnización relacionadas con siniestros, se recuperó la suma de 1,129,347 pesos.
- La dotación de combustible para los 2,318 vehículos del gobierno del estado fue de 9,130,420 litros, con un importe de 23,967,980 pesos. En 1996, el consumo de combustible en litros por vehículo representó un ahorro de 9.4% con respecto al ejercicio anterior.

### **Sistemas Informativos**

Para simplificar y agilizar el trabajo interno de las dependencias, durante 1996 se invirtieron 11,933,320 pesos en la adquisición de equipo de cómputo, consistente en 430 computadoras, 11 servidores de archivo, impresoras y equipo periférico, que permitieron integrar redes en nueve dependencias del poder ejecutivo, dando servicio a más de 1,200 usuarios.

Se instaló el nodo de Internet de gobierno del estado, para la difusión de la cultura de nuestra entidad y las obras y acciones que sociedad y gobierno estamos realizando, así como para auxiliar a la promoción turística, económica y comercial, entre otros aspectos. Actualmente se encuentra con más de 1,500 páginas con información de las secretarías y dependencias del poder ejecutivo, así como vínculos con otros 120 nodos de Internet que cuentan con datos de esta entidad federativa.

### **Racionalización de espacios**

Otro avance importante de la actual administración se observa con el inicio de la integración de un catálogo de edificios del poder ejecutivo que incluye localización, avalúo catastral, características del inmueble y planos, elementos básicos para definir las políticas que permitan el aprovechamiento racional y la conservación de este patrimonio. Se llevaron a cabo los proyectos de renunciación y adecuación de Reservas Territoriales, Hospital Civil, del área de

atención a robos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, de la ventanilla multirámite de la Secretaría de Vialidad y Transporte y de la Recaudadora Central de la Secretaría de Finanzas.

### Reingeniería orgaizacional

Se constata un empeño en consolidar una administración que se caracterice por la unidad y coherencia entre los procesos de trabajo y las estructuras de las dependencias; para la desregulación y la simplificación administrativa que permitan a los ciudadanos acceder con mayor facilidad, oportunidad y calidad a los servicios que proporcionan las diferentes instancias de gobierno. En este propósito y con base en el programa de reingeniería organizacional iniciado el año pasado, en 1996 se definieron las estructuras orgánicas de 14 dependencias del Poder Ejecutivo.

La voluntad del poder ejecutivo del estado por el respeto escrupuloso de los derechos humanos en la entidad, se refleja en el elevado número de cumplimiento total de las recomendaciones emitidas por la CEDH.

#### Recomendaciones Totalmente Cumplidas

Comisión Nacional de Derechos Humanos

\*A partir del 6/junio/90

\*Hasta 2 de diciembre de 1996

762

(6años 6 meses)

Comisión Estatal de Derechos Humanos

\*A partir del 17/junio/93

\*Hasta 30 de noviembre de 1996

932

(3años 3 meses)

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos, Diciembre de 1996.

Falta todavía un largo camino por recorrer, pero la cultura de la vigencia plena de los derechos humanos impulsada por el ejecutivo estatal abre una brecha difícil de revertir en el futuro.

### *Fusión de los Subsistemas de Educación*

En Jalisco coexistían dos subsistemas de educación básica y normal: el estatal y el que prestaba el gobierno ederal y que, a partir de 1992, fue transferido para su administración al gobierno estatal. Esta situación se traducía en duplicidad de cargos y funciones, dispendio, corrupción e ineficiencias. El desarrollo y complejidad estructural alcanzados por ambos subsistemas, aunados a la inercia institucional, los intereses creados y la resistencia al cambio, presentaban a la articulación del sistema educativo estatal como un reto organizacional y administrativo sumamente difícil de lograr.

Sin embargo, bajo el férreo y silencioso liderazgo del titular de la Secretaría de Educación, Lic. Efraín González Morfín, se materializó -sin contratiempos- la integración de los subsistemas de educación básica y normal en Jalisco, el federalizado y el estatal, en un solo sistema y mando único. Se trata de un hecho histórico, dado que la educación en Jalisco operaba bajo

un doble esquema. De la mano del exitoso proceso de unificación, además de garantizar la cobertura educativa, el sistema educativo de Jalisco persigue tres objetivos fundamentales:

- La excelencia académica que conjugue rigor científico con estímulo al espíritu creativo
- El desarrollo ético moral
- La formación científica en la responsabilidad social y comunitaria, en la democracia, la solidaridad y en la conciencia del bien común

Esta integración de gran magnitud que responde a la necesidad de dar cumplimiento legal al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, al articulado de la propia Ley General de Educación y al Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, tiene los siguientes alcances:

- La conservación de las plazas de los trabajadores del sistema educativo, siempre y cuando sean compatibles
- La homologación de percepciones salariales y demás prestaciones
- La integración de un solo catálogo de categorías (acompañado por su reducción de 320 a 79 categorías)
- La implantación de un sistema único de nómina
- La integración financiera
- La consolidación de una sola estructura organizativa, de desconcentración administrativa, de unificación de mando y de difusión global del proyecto educativo.

Entre las ventajas señaladas por el propio gobierno, destacan:

- La homologación de ingresos tomando en cuenta el más alto
- Un proyecto educativo común y específico para practicar el federalismo, aumentar la calidad y cobertura educativa, transmitir valores intelectuales y morales
- La integración financiera y la conformación de un presupuesto único, elaborado bajo la modalidad de presupuesto por programa; lo que supone utilizar eficientemente el gasto educativo y los recursos para atender las necesidades educativas
- La reafirmación del respeto a los derechos laborales de todos los trabajadores de la educación
- La unión de las acciones de las estructuras organizativas
- La coherencia de las decisiones y acciones
- La simplificación administrativa
- Un sistema de nómina más rápido
- El incremento del número total de plazas de jornada a 64,389.

La conclusión de este proceso de transición hacia un Sistema Educativo único fue posible gracias a las negociaciones y consensos alcanzados entre la Secretaría de Educación del Estado y las Secciones 16 y 47 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la tranquilidad, la confianza mutua y la certidumbre caracterizaron a un proceso de nulo nivel de conflictividad.

El impacto y significado de este logro es el de hacer realidad -en materia educativa- el auténtico federalismo; adicionalmente, el de sumar esfuerzos y aprovechar en forma integral los recursos materiales y humanos destinados a la educación. Con esta medida sin parangón se mejorarán los sistemas de asignación y control de recursos, bajo criterios de optimización y racionalidad.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE) se encuentra entre las principales dependencias contra las que se han interpuesto más quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos; además, tal como se demuestra en informes de investigación y obras diversas (vg. Moloeznik, Marcos, «Políticas Públicas para la Seguridad Pública»), en Jalisco el crimen sí paga, por lo que los resultados organizacionales del instituto encargado de la persecución y la resolución de delitos son más bien pobres.

La actual administración consideró, que la solución a estos problemas de impunidad sólo se alcanzarán bajo una visión integral, de mediano y largo plazos y que apueste por la profesionalización del factor humano, que es el recurso más valioso de las instituciones.

Por lo tanto, desde hace dos años se vienen llevando a cabo, en forma sistemática, diferentes acciones encaminadas a la superación del personal técnico, operativo y administrativo de la PGJE.

Así, con el apoyo de universidades locales (Universidad de Guadalajara, ITESO y Universidad Panamericana), se emprendió un ambicioso programa permanente de capacitación y actualización para el personal de la dependencia, a través del cual se han organizado cinco cursos para aspirantes a policía judicial y tres de revalorización para agentes en activo, comandantes y subdirectores.

También se han realizado exitosamente cinco seminarios de actualización para agentes del Ministerio Público; varios talleres de calidad en el servicio; 54 cursos diversos para empleados de agencias del Ministerio Público; tres cursos y un diplomado para peritos; el primer curso de atención a víctimas de delitos sexuales y se brinda apoyo a una Maestría en Derecho con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública, a cargo de la Universidad de Guadalajara y orientada a agentes del Ministerio Público.

### **Educación:**

La educación fue la actividad que más recursos financieros recibió de la administración estatal: más del 50% del presupuesto total ejercido por el Gobierno del Estado, en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 que establece como objetivo estratégico «elevar la calidad de la educación y abatir el rezago, con el manejo eficiente de los recursos disponibles».

Es probable que, con la integración de los subsistemas federal y estatal en un único sistema Educativo y mando centralizado, se pueda garantizar la demanda educativa y hacer frente al desafío, cada vez más crítico, de la cobertura.

### ***Sistema Estatal de Información Jalisco (SEI-JAL)***

La creación de este organismo público descentralizado parte de la Ley de Fomento Económico del estado, aprobada el año pasado; contemplándose su puesta en marcha a partir de marzo de 1997. Toda decisión emanada del poder público es de carácter político; lo que se pretende

con el SEI-JAL es la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, evitando las arbitrariedades.

## OBJETIVOS

- Captar, generar y difundir estadísticas confiables que permitan a todos los actores del desarrollo económico y social tomar decisiones con un mayor grado de seguridad y oportunidad.
- Conocer y monitorear el desempeño de las principales actividades productivas en las diferentes regiones de la entidad para aprovechar oportunidades o tomar acciones preventivas cuando sea necesario
- Contar con información sobre costos industriales y de infraestructura en los diferentes sectores y regiones de Jalisco
- Captar y difundir oferta, demanda y carencias de productos y servicios para orientar las inversiones, la capacitación y los apoyos hacia los sectores o actividades que brinden menores oportunidades para los jaliscienses.

Fuente: Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Febrero de 1996

El reto será lograr que tanto la comunidad jalisciense como aquellos interesados en obtener información sobre el Estado, dispongan de una herramienta ágil y oportuna para la planeación y toma de decisiones.

### *La Universidad de Guadalajara*

La Universidad de Guadalajara constituye un organismo público descentralizado, que goza ya de la autonomía universitaria que consagra la Constitución mexicana, por lo que tiene personalidad jurídica, patrimonio propios y capacidad para regirse a si misma. Esta institución tiene como finalidad primordial impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura en la Entidad (Art. 55° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado).

La actividad científica, tecnológica humanística y cultural en Jalisco se encuentra fuertemente concentrada en la Universidad de Guadalajara (U de G). Su financiamiento corre a cargo del gobierno federal (50%), del gobierno estatal (46 %) y el resto son ingresos propios. En general, la U de G había tenido, hasta ahora, un bajo impacto en el desarrollo regional, por lo que ha iniciado y avanzado un proceso de reforma radical en sus procesos y en su organización, descentralizando sus servicios para retener a los estudiantes en las distintas regiones del estado, y para mejorar la calidad de su trabajo.

Además, el proceso de descentralización de la U de G, a partir de su estructura de Red Universitaria, rompe con la tradición del centralismo en la oferta educativa y ofrece una cobertura que alcanza todas las regiones del Estado. Este modelo le permite a la U de G ofrecer servicios de educación superior en 6 centros metropolitanos temáticos (los Centros Universitarios de Ciencias: Sociales y Humanidades; Biológicas y Agropecuarias; Económico-Administrativas; Ciencias de la Salud; Básicas e Ingenierías; y el Centro Universitario de



Arte, Arquitectura y Diseño ) y en cinco regiones estratégicas: los Altos, la Ciénega, la Costa, la Costa Sur y el Sur; con sedes en Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, Autlán de Navarro y Ciudad Guzmán, respectivamente.

Con esta nueva estructura organizativa, en palabras de su Rector General, Dr. Víctor Manuel González Romero, «...la Universidad de Guadalajara está en disposición de ser partícipe de la modernización de los sectores de punta y del desarrollo social y regional de Jalisco»; ya que «la función primordial de la red es servir al desarrollo de Jalisco». Ya desde el 9 de marzo de 1995, el entonces candidato a rector general de la U de G propuso como acción estratégica de su Programa General de Trabajo la «Orientación al Desarrollo Sostenible de Jalisco»; concebida como una política institucional de extensión y vinculación, se llevaría a la praxis a través de cuatro programas de alcance estatal:

- Programa de Apoyo al Sector Productivo y de Servicios (PRODUCE)
- Programa de Apoyo a la Administración Pública (ADMINISTRA)
- Programa de Apoyo al Desarrollo Social (COMPARTE)
- Programa de Divulgación Científica y Técnica (DIVULGA)

Posteriormente, esta propuesta cristaliza en el denominado Acuerdo Universitario para el Desarrollo Sostenible de Jalisco (ACUDE); que contiene quince compromisos concretos de la máxima Casa de Estudios de la entidad, retoma las cuatro áreas de participación (producción, administración pública, desarrollo social y divulgación científica y cultural) con su programa específico y, teniendo como testigo de honor al Gobernador Constitucional del estado de Jalisco, firma el rector general de la U de G y el presidente de su Consejo Social el día 6 de noviembre de 1995.

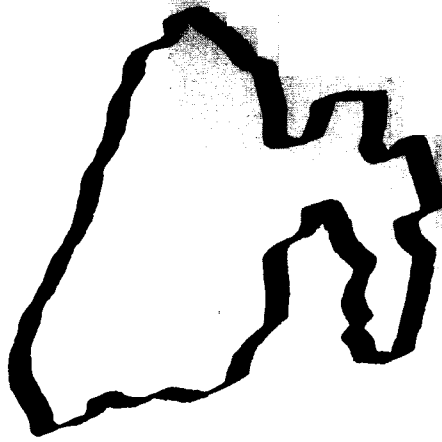
En particular, destaca la oferta del Programa ADMINISTRA que persigue tres grandes objetivos:

- Modernización de la administración pública
- Fortalecimiento de la gestión municipal
- Apoyo a la participación ciudadana

Para lo cual contempla acciones en los campos de la investigación, la docencia y la extensión, entre las que se han seleccionado por su posible impacto:

- Formación de recursos humanos en administración municipal
- Producción de documentos pedagógicos para la capacitación municipal
- Elaboración de un censo de los servidores públicos del nivel estatal
- Programa de capacitación para mandos medios a nivel estatal
- Estudio de las condiciones de seguridad pública y protección civil en el estado de Jalisco
- Difusión de planes de contingencia frente a desastres naturales o socio-urbanos
- Generación de un censo de organismos no gubernamentales
- Formación de recursos humanos en administración social de proyectos

El gobierno del estado financia el 46% del subsidio de la UdeG, lo que lo convierte en una de las instancias que más contribuyen al sostenimiento de la educación superior. Asimismo, el gobernador fue testigo de la firma del ACUDE y su gabinete es consciente de la importancia de esta casa de estudios y de la calidad de sus investigaciones. Sin embargo, hasta la fecha, la U de G es poco considerada en relación con la cosa pública; desperdiciando la actual administración la valiosa masa crítica humana que, eventualmente, podría contribuir a la resolución de problemas tales como la inseguridad pública, la procuración de justicia, la profesionalización del servicio público, el desarrollo rural integral y la agenda municipal, aunque hay signos, como la presente investigación, que parecen indicar un cambio en este aspecto.

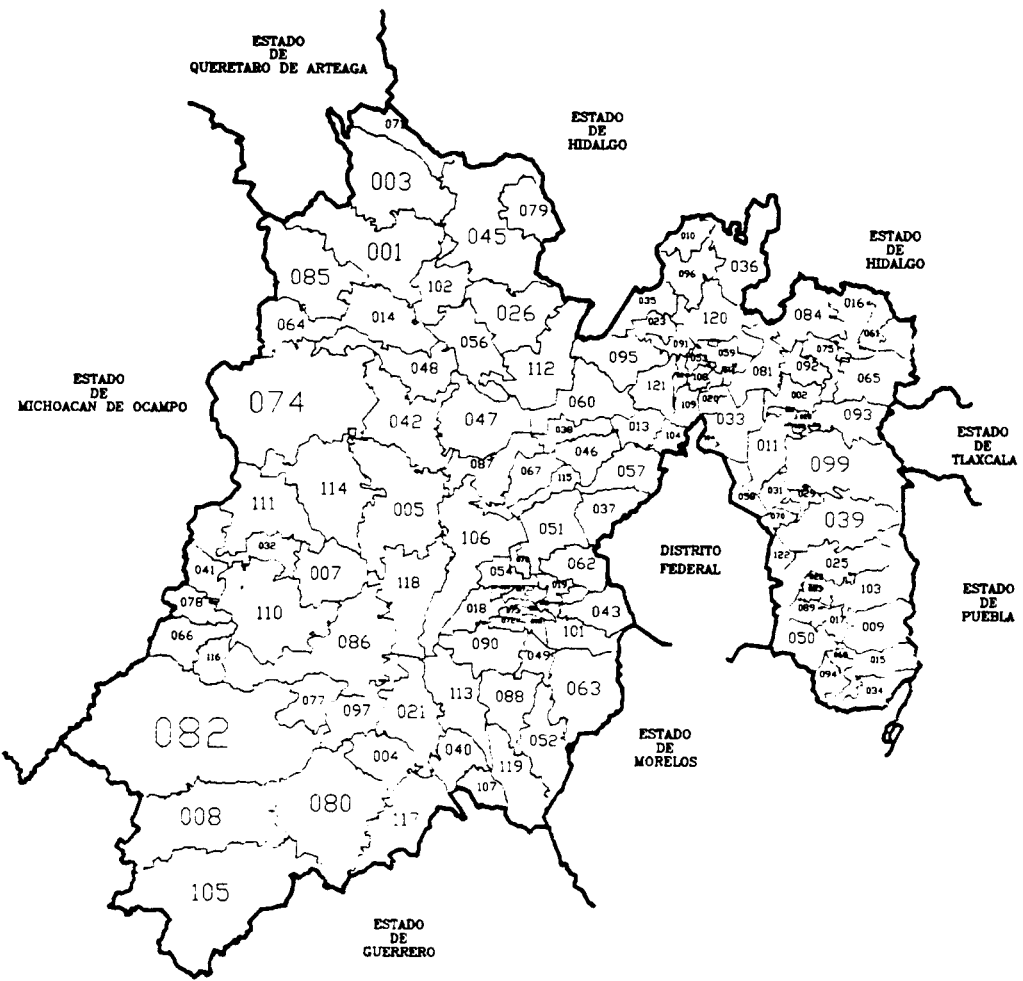


# México

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>245</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>257</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>275</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>291</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>303</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>317</b>

---



## *Preliminar*

*El Dr. Guillermo Haro Bélchez, Presidente de Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, 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, Lic. César Camacho Quiróz, a quien le distingue su vocación de servidor público y su voluntad e interés por impulsar el estudio de la administración pública estatal municipal.*

*De manera especial al Ing. Alberto Curi Naime quien, atendiendo al encargo del Gobernador del Estado, no escatimó dedicación y esfuerzo para coordinar eficazmente el cúmulo de tareas que permitieron llevar a feliz término esta investigación.*

*A los titulares de las Secretarías de Finanzas y Planeación, Administración y de la Contraloría, por facilitar información actual y pertinente para concluir el trabajo, y en particular al Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGCEM).*

*A Rolando Barrera Zapata, Roberto Gómez Collado, Marco Antonio González Castillo, Apolinar Mena Vargas, José Carmen Moreno Hernández, Sylvia Pérez Campuzano y Santiago Velasco Monroy, todos ellos servidores públicos y reconocidos investigadores y asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por su contribución al desarrollo de los temas.*

*Un trabajo de esta naturaleza no podría hacerse sin la participación de un conjunto de personas que contribuyeron a recopilar, ordenar, interpretar, mecanografiar y revisar datos útiles e información valiosa para este proyecto. A este gran grupo anónimo, mi personal agradecimiento.*

*Instituto de Administración Pública del Estado de México*



# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA





## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La evolución de las instituciones públicas en el estado de México inició desde su creación como entidad federativa en 1824, cuando la legislatura local aprobó la organización provisional del gobierno y dio origen a la administración pública.<sup>1</sup>

A partir de entonces, se expidieron varios ordenamientos jurídicos que tenían como propósito consolidar su organización y funcionamiento.

De esta manera destacan, entre otros, el decreto sobre el Establecimiento y Arreglo de la Secretaría del Gobernador del 8 de mayo de 1824; la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México del 6 de agosto de 1824; el primer Reglamento Interior de la Secretaría del Gobierno del Estado Libre de México del 12 de octubre de 1827; las reformas a la Constitución de 1827, mediante las cuales se efectuó una reorganización administrativa; el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado del 13 de septiembre de 1855; la Ley de Egresos para el resto del año fiscal 1917-1918; el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del 3 de diciembre de 1941; la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México del 13 de julio de 1955; y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de México del 12 de enero de 1976.

El acelerado proceso de desarrollo que ha caracterizado al estado de México y el crecimiento de su población han motivado la necesidad de contar con una administración pública dinámica, que responda con eficiencia a las demandas de la sociedad. De esta manera, el aparato gubernamental se ha adaptado a los cambios generados por la dinámica social prevaleciente en cada una de sus etapas evolutivas.

La consolidación de la estructura de la administración pública estatal se ha dado a partir de las adecuaciones que se han promovido para atender, de manera directa e indirecta, los problemas políticos, económicos y sociales de la entidad. Así, la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, de julio de 1955, establecía las bases para organizar y promover un gobierno fuerte y capaz de satisfacer las demandas de la población del estado.

La gran mayoría de las dependencias y organismos que integraron la administración pública durante este período, tenían su justificación en tanto cumplían con el objetivo para el cual fueron creados. Con el tiempo, algunos desaparecieron y otros tuvieron modificaciones en su naturaleza jurídica y en su denominación.

Durante el período 1969-1975 se establecieron las bases para una reforma administrativa acorde con las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en la entidad. Esta reforma constituyó una de las primeras acciones planeadas de reestructuración de la administración pública estatal. Como resultado de este proceso «[...] la administración pública

central queda definida por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de México, publicada el 13 de enero de 1976 en la Gaceta del Gobierno, la cual establece una estructura con 17 direcciones y 4 departamentos». <sup>2</sup> Además, esta ley establecía los mecanismos de concertación entre las dependencias y los organismos auxiliares del estado, los cuales ya eran 20 para ese entonces.

De esta manera, la administración pública estatal incrementó su campo funcional a partir de la adopción de nuevas tareas, lo que le obligó a integrar nuevas dependencias y nuevos organismos auxiliares a su estructura, con el objeto de proporcionar servicios eficientes a una población que crecía aceleradamente. Asimismo, el aparato público se encaminó hacia nuevos esquemas de productividad y racionalidad.

Los cambios constantes de la administración pública se explican por la necesidad de redimensionar al gobierno, no sólo para buscar su reducción o su crecimiento, sino para adecuarlo a las nuevas responsabilidades que le encomendaba la sociedad a la que está obligado a servir.

El contexto de la reestructuración que se realizó en 1981 se enlazó con el precepto de la reforma administrativa, que planteaba una transformación a fondo del aparato administrativo estatal, que redefinía competencias y evitaba duplicidades, omisiones y traslapes. El sustento jurídico de esta reordenación fue la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, «[...] la cual planteaba como propósito central el establecimiento de una estructura equilibrada que distribuya más equitativamente los asuntos públicos entre los responsables de los diversos ramos». <sup>3</sup> En esta nueva ley se les confería la categoría de Secretarías a los órganos principales de la administración pública estatal y se reestablecían los niveles o rangos jerárquicos estructurales de direcciones y departamentos, en la integración específica de cada una de las nuevas secretarías.

Esta ley establecía la normatividad para el funcionamiento de la nueva organización, que prevalece hasta nuestros días, no obstante que ha sido reformada y adicionada en siete ocasiones. <sup>4</sup> En este ordenamiento se establecía la existencia de nueve secretarías de despacho <sup>5</sup> y una Procuraduría General de Justicia, entre las cuales no existía preeminencia alguna y cada una de ellas estaba facultada para atender actividades relacionadas con el ramo de su competencia. Estas dependencias constituyeron el sector central de la administración pública.

Especial relevancia tiene la estructuración del sector central, a partir del nivel jerárquico denominado Secretaría, como instancia de articulación y de coordinación global y/o sectorial, al frente del cual existe un titular denominado secretario, figura que predomina en el 96% de las administraciones públicas de las entidades federativas.

El cúmulo de las demandas sociales hizo que el gobierno del estado se diera a la tarea de implementar un programa de reforma administrativa integral, en el cual se involucraran a todas las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, con el objeto de que adecuaran su organización y funcionamiento a las condiciones actuales, y de que estuvieran a la vanguardia en el otorgamiento de servicios más eficientes y esmerados a la sociedad que los demandaba.

El programa tuvo un carácter permanente y buscaba adecuar la estructura de organización en una forma planeada y congruente con las circunstancias prevalentes en cada una de las ramas en que quedó dividida la actividad gubernamental. De la misma manera, procuraba que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos fueran más eficientes y eficaces en el cumplimiento de las tareas de gobierno.

El sector paraestatal o auxiliar, como se le denomina en la entidad, está integrado por el conjunto de organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, incluyendo a las asociaciones y sociedades civiles, y fideicomisos públicos en los que participa activamente el gobierno del estado. Conforme a las bases legales establecidas en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y su Reglamento, estas entidades están sujetas al control y vigilancia del ejecutivo estatal, a través de las dependencias coordinadoras de sector.

Mediante la sectorización se dispone el agrupamiento de organismos, atendiendo a sus finalidades u objetivos, para que no se pierda la relación con el titular del ejecutivo, por conducto de la secretaría señalada al efecto como coordinadora o cabeza de sector.

El sector auxiliar de la administración pública, cuyo primer antecedente es la Dirección de Pensiones creada el 17 de junio de 1951, tuvo un fuerte crecimiento hasta 1989, que se justificó en razón de la amplia participación gubernamental en la economía, misma que se intensificó por la creación de fideicomisos y empresas paramunicipales. En 1989 existían 208 entidades paraestatales, cifra elevada si se toma en cuenta que en 1975 sólo había 10 organismos descentralizados y cuatro empresas de participación estatal. Este número tan grande motivó en 1990 el inicio de un proceso de desincorporación, con el propósito de redimensionar al sector auxiliar.

Como resultado de este proceso, actualmente existen 27 organismos auxiliares y nueve órganos desconcentrados por función, que han sido asimilados a entidades, por mera convención técnica; pero que, en estricto sentido forman parte del sector central.

En el caso del sector central, las principales transformaciones durante el período 1989-1993 se dieron en las áreas de protección al ambiente y de comunicaciones y transportes. Se creó la Secretaría de la Contraloría y se fusionó la Secretaría de Finanzas con la Secretaría de Planeación, para constituir a la Secretaría de Finanzas y Planeación en 1989. En 1991 se crearon la Secretaría de Ecología y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Gobierno se elevó al rango de Secretaría General de Gobierno; y la Secretaría del Trabajo cambió su denominación por la de Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social.

De esta manera, actualmente, existen 12 dependencias en el sector central de la administración pública estatal, de las cuales 11 son secretarías<sup>6</sup> y una es la Procuraduría General de Justicia; además, se consideran dos coordinaciones generales (de Apoyo Municipal y de Comunicación Social). Es pertinente subrayar que, al contar con 12 dependencias, la administración pública del estado se ajusta al promedio de dependencias que tienen las entidades federativas.

Actualmente, el gobierno del estado de México tiene el interés de responder con calidad a las demandas de la sociedad. Por ello, promueve un proceso de reestructuración administrativa integral, tanto en el sector central como en el sector auxiliar de la administración pública estatal, con el propósito de racionalizar los recursos y de ofrecer servicios ágiles, esmerados y de calidad, así como cumplimentar los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. La reestructuración administrativa actual aspira a constituir esquemas de organización flexibles, compactos y modernos que permitan contar con dependencias y entidades con una alta utilidad social, para consolidar el proceso de desarrollo estatal y resolver la problemática que preocupa a la ciudadanía.

## **COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

La coordinación interinstitucional presupone, fundamentalmente, la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común plantean la necesidad de superación.

El proceso de coordinación implica la existencia de varios componentes, así como el interés común de incidir en una misma realidad; es decir, la sincronización y unificación de las acciones para dar cumplimiento a los objetivos institucionales.

Es precisamente en el marco del estado federal en donde se manifiesta la coordinación interinstitucional, por la existencia de dos o más instancias de gobierno que se interrelacionan entre sí. En este sentido, los esquemas e instrumentos de coordinación que existen en el Estado de México se encaminan a la atención de los problemas económicos y administrativos que plantean la necesidad de acciones concurrentes, de estrategias globales y de políticas uniformes, a partir de una estructura formal previamente establecida.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, así como la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, establecen un mecanismo de coordinación interinstitucional, que contempla la existencia de tres secretarías globalizadoras o de coordinación y apoyo global, que son la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Secretaría de Administración y la Secretaría de la Contraloría, las cuales se encargan de dictar, controlar y evaluar las disposiciones administrativas básicas para la organización y el funcionamiento de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. Asimismo estas dependencias tienen incidencia tanto en el sector central como en el sector auxiliar de la administración pública; además, al igual que las otras secretarías, fungen también como coordinadoras de las entidades que están agrupadas en su respectivo sector.<sup>7</sup>

Así, la coordinación interinstitucional en la administración pública estatal se hace tangible con la existencia de las dependencias globalizadoras, así como de las dependencias de coordinación sectorial, es decir, de aquéllas que el ejecutivo estatal determina que actuarán como coordinadoras o cabezas de sector, al frente de un conjunto homogéneo de organismos auxiliares y fideicomisos públicos debidamente agrupados.

Las dependencias coordinadoras o cabezas de sector tienen la responsabilidad de conducir los procesos de planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos sectorizados, con el propósito de integrar sus actividades a las políticas y programas sectoriales; y su actuación se circunscribe al sector que coordinan, de acuerdo a las atribuciones que les otorga la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Por otro lado, el esquema de coordinación interinstitucional se complementa con la existencia de los órganos de control interno (contralorías internas) en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Ejecutivo Estatal, los cuales son instrumentos de control y apoyo de la Secretaría de la Contraloría, que es la encargada de operar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.

Los órganos de control interno constituyen unidades administrativas dentro de las estructuras orgánicas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos; sus titulares son designados directamente por el ejecutivo estatal y su actuación la realizan bajo la coordinación directa y funcional de la Secretaría de la Contraloría.<sup>8</sup>

La Ley para la Coordinación y de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México establece que las entidades paraestatales tendrán como máxima autoridad a órganos de gobierno, que podrán adoptar la denominación de consejos de administración, consejos directivos, juntas directivas, juntas de gobierno y similares. A estos órganos les corresponde la programación, supervisión, control y evaluación de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. En este mismo sentido, la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno es apoyada por las secretarías globalizadoras.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) es un claro ejemplo de coordinación interinstitucional e intergubernamental. Creado el 16 de mayo de 1981 como un organismo desconcentrado del poder ejecutivo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene como objetivos promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan el gobierno federal, el gobierno del estado y los municipios, relacionados con la planeación, programación, ejecución y evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad.<sup>9</sup>

## **PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

El gobierno del estado de México ha venido ampliando y mejorando los mecanismos de atención al público y las formas de participación corresponsable de la ciudadanía en la planeación de las acciones gubernamentales.

Para ello, la Secretaría de Administración impulsa un programa de señalización, difusión e información a la ciudadanía sobre los servicios que ofrecen los distintos niveles de gobierno en la entidad; se revisan y proponen nuevos procedimientos para los servicios de mayor

impacto social; se realiza un esfuerzo de sistematización que considera, fundamentalmente, la tramitología, de tal forma que el ciudadano común y corriente esté enterado sobre cómo, cuándo y dónde puede realizar los trámites para cumplir con sus obligaciones u obtener los servicios que proporciona la administración pública.

En materia de mejoramiento de la atención al público, el Servicio de Información Telefónica (SERVITEL) constituye el principal mecanismo para ofrecer a los ciudadanos información sobre las instituciones gubernamentales, sus titulares, su ubicación y sus teléfonos y faxes. Asimismo, proporciona orientación sobre los requisitos, trámites, horarios y costos de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades públicas.

El funcionamiento de SERVITEL se ha consolidado a partir de la constitución de un sistema red de información telefónica, integrado por 12 módulos de orientación e información al público, distribuidos en varios municipios de la entidad, que ofrecen información y orientación directa al público, además de captar sugerencias y opiniones por la vía oral y escrita.

Asimismo, en estos módulos se han incorporado sistemas automatizados para reducir el tiempo de respuesta respecto de la información solicitada por los usuarios e incrementar su confiabilidad.

Las inquietudes expresadas por los ciudadanos sobre el funcionamiento de la administración pública, captadas a través del SERVITEL, de los módulos de orientación e información y de los buzones de reconocimientos, sugerencias y quejas, son objeto de un proceso que incluye su registro (mediante la asignación de una clave), su canalización a la instancia gubernamental correspondiente, su seguimiento periódico para verificar el logro de avance en su atención y su resolución definitiva, la cual se procura que sea positiva en la mayoría de los casos, a fin de fortalecer la confianza de la sociedad.

Asimismo, todas las inquietudes captadas que requieren una respuesta urgente, tales como una fuga de agua o una deficiencia en el alumbrado público, entre otras, se hacen del conocimiento inmediato de la instancia respectiva, a la par que se efectúa el seguimiento formal y se dan a conocer los resultados a la ciudadanía.

Por otra parte, la Secretaría de Administración produce y coordina la transmisión del programa radiofónico «Digamos», que se emite de lunes a viernes a través de Radio Mexiquense, así como el programa televisivo «Línea Abierta», que se transmite los lunes por Televisión Mexiquense. En ambos participan servidores públicos del gobierno del estado, de las representaciones federales en la entidad y de los ayuntamientos, para exponer a los radioescuchas y televidentes las características de los servicios que sus dependencias o entidades proporcionan al público.

El gobierno del estado, a través de la Secretaría de la Contraloría, instrumentó en 1995 un Programa de Contraloría Social orientado a la vigilancia y supervisión de la obra pública ejecutada con recursos provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y del Convenio

de Desarrollo Municipal (CODEM), retomando en gran medida la experiencia que brindó un programa federal similar (el Programa Nacional de Solidaridad que es conocido actualmente como el Fondo de Desarrollo Social Municipal).

Aquella Contraloría Social que operaba -y que sigue vigente- a través de un vocal de Control y Vigilancia dentro de los Comités de Solidaridad (en la actualidad Comités Comunitarios de Obra), tenía por objeto que «[...] el control de las acciones de los Comités se insertaran definitivamente en la dinámica de las comunidades y sus organizaciones, para que fueran ellas mismas, las que dada su madurez, llevaran a cabo la función de vigilancia en el mismo lugar donde dichas acciones se realizaran».<sup>10</sup>

En ese sentido, el ejecutivo estatal retomando en parte la experiencia de lo que ahora se conoce como la Contraloría Social en el Convenio de Desarrollo Social, instruyó a la Secretaría de la Contraloría para que ésta a su vez diseñara e implementara un programa similar, pero estrictamente enfocado a los recursos estatales y a los que se concertan con los municipios.

Así se gestó lo que hoy en día se conoce como el Programa de Contraloría Social en las obras del Programa de Inversión Estatal (PIE) y del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), el cual sustenta como principios básicos: el respeto, la democracia, la corresponsabilidad y la incorporación directa del ciudadano a las tareas de gobierno.

Es un programa de respeto, ya que el gobierno del estado reconoce, respeta y fomenta esta cultura de participación social, la cual encauza y da cumplimiento a una exigencia que por mucho tiempo la sociedad demandaba: involucrarse en las tareas de control del gobierno; es democrático, porque participan todos los vecinos por el simple hecho de ser beneficiarios de las obras; es corresponsable, ya que su instrumento operativo, el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI), es el encargado de vigilar la ejecución de las obras, pero las dependencias ejecutoras, los presidentes municipales y en particular la Secretaría de la Contraloría proporcionan los elementos necesarios, así como los canales adecuados para el cumplimiento de sus tareas; por último, es un mecanismo de incorporación directa a las tareas de gobierno, desde el momento en que se capacita al ciudadano en la función de control y vigilancia, con el objeto de garantizar su cabal desempeño, proporcionándole los instrumentos y medios para hacer efectiva su labor.

Operativamente, la Contraloría Social en el PIE y en el CODEM funciona a través de un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, integrado por tres personas: un contralor social, un subcontralor social «A» y un subcontralor social «B», que son electas en una asamblea por todos los vecinos que serán directamente beneficiados por la obra. El requisito fundamental que da origen a la elección de este órgano de participación social y de control de la acción gubernamental, es la existencia de una obra debidamente autorizada por las instancias correspondientes.

La principal actividad del comité es supervisar y vigilar, con un enfoque preventivo, la ejecución eficaz, honesta y transparente de la obra pública que se lleve a cabo para beneficio directo de

la población. Para el cumplimiento de ello, a cada una de las personas que resultan electas en la asamblea vecinal para integrar al comité, se le asignan funciones específicas.

Durante el desarrollo de las actividades de los comités, la Secretaría de la Contraloría mantiene una constante comunicación con ellos, ya que les proporciona capacitación y asesoría técnica, tanto por parte del cuerpo de promotores de Contraloría Social en campo (a domicilio), como por la vía telefónica desde las oficinas centrales de la dependencia. Asimismo, se ha dispuesto de un sobre de correo con porte pagado para que en el momento en que cualquier miembro del comité quiera hacer llegar alguna documentación, sugerencia o queja, lo pueda hacer sin que ello le implique algún gasto; de igual manera cuentan a su servicio con tres líneas de fax.

Ayodos importantes para el programa son, sin duda, los 122 municipios de la entidad, ya que sus ayuntamientos se han involucrado de una manera decidida en su operación, fundamentalmente a través de sus Direcciones de Obras Públicas y de sus Contralorías Internas, las cuales, en la generalidad de los casos, siempre acompañan al personal de la Contraloría Estatal a las asambleas vecinales para que una vez electo el comité les expliquen -en el caso del CODEM- las especificaciones técnicas de la obra y para que los recién electos los identifiquen, con el objeto de que en el desarrollo de sus funciones conozcan también a los funcionarios que les pueden brindar auxilio, orientación y asesoría.

De finales de febrero de 1995 hasta el término del primer semestre de 1996, los resultados que se han obtenido en el estado de México con la operación de este Programa de Contraloría Social son los siguientes: 4,708 comités constituidos y capacitados en igual número de asambleas vecinales, en los cuales participan 14,124 ciudadanos. A estas asambleas asistieron en promedio más de 25 personas de los medios urbanos, semiurbanos y rurales de la entidad; asimismo, se han proporcionado 4,131 asesorías técnicas en campo y 1,774 vía telefónica.

Por su parte, los contralores sociales han presentado casi 400 reportes de irregularidades, quejas y denuncias, lo cual es importante, debido a que con ello se reorienta la actividad fiscalizadora que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría, pues se revisa adicionalmente aquella obra en la que por alguna razón el comité se inconforma.

En los últimos años se ha experimentado una creciente participación de los ciudadanos y sus organizaciones representativas en los distintos ámbitos de la vida económica, política y social. La administración pública no es ajena a estos cambios; al contrario, ha fomentado y encauzado la participación social en la gestión pública, bajo el principio de que es conveniente gobernar para y con la sociedad.

Desde la expedición en octubre de 1993 del acuerdo del ejecutivo estatal por el que se crea el Programa General de Simplificación Administrativa, la participación y corresponsabilidad social ha sido y son premisas torales en su concepción, integración y evaluación.

En la concepción, porque, precisamente, el Programa tiene su razón de ser en la atención de demandas sociales justas y recurrentes por mejorar la calidad de los servicios y trámites que se presentan a la ciudadanía, es decir, la desregulación y simplificación administrativa surgen



como un imperativo social que se ha incorporado a la agenda del quehacer público como una política prioritaria.

En la integración, porque los compromisos de desregulación y simplificación administrativa recogen no sólo las propuestas de las propias dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, en atención a los lineamientos del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, sino también, y de manera importante, los planteamientos y recomendaciones de los ciudadanos y sus organizaciones respectivas, expresadas en distintos medios, entre los que destacan los foros de consulta, reuniones expofeso y las demandas planteadas en medios masivos de comunicación electrónicos y escritos.

En la evaluación, porque la opinión de los ciudadanos es de suma importancia, en tanto son los destinatarios y beneficiarios de las acciones de simplificación, instrumentadas para conocer el grado de efectividad e impacto social de las medidas implementadas. En este sentido, se ha procedido al levantamiento de encuestas de apreciación ciudadana sobre trámites o servicios simplificados de gran demanda social, así como a la realización de reuniones en las distintas comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo formalmente constituidos, para captar sus recomendaciones, críticas o sugerencias, a efecto de canalizarlos a la dependencia gubernamental que corresponda, para su debida atención.

Finalmente, cabe subrayar la premisa de la corresponsabilidad social en la que se sustenta el Programa General de Simplificación Administrativa; es decir, no bastan las opiniones, críticas o recomendaciones de los usuarios de los servicios; el éxito del Programa se finca en su valiosa colaboración para llevarlas a cabo, cumpliendo tanto el gobierno como la sociedad con el papel que les corresponde: el primero, profundizando y ampliando las acciones de desregulación y simplificación administrativa para ofrecer trámites cada vez más simples, ágiles y transparentes; y la segunda, conduciendo la actuación de aquél en el marco del estado de derecho, a fin de evitar las conductas ajenas al interés público y denunciarlas cuando éstas se presenten.

## **POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS**

El gobierno del estado de México ha adoptado una efectiva estrategia de modernización, redimensionamiento y ordenamiento de la función pública, en la que se inserta el proceso de desincorporación de entidades públicas.

La desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos públicos es un mecanismo por medio del cual el gobierno estatal pretende dar una mayor atención a las demandas sociales más apremiantes, al no distraer recursos por subsidios a entidades no prioritarias ni estratégicas y fortaleciendo a aquellas que cumplen una función eminentemente social en las áreas de salud, educación, seguridad social, empleo y vivienda.

Es a partir de enero de 1990 cuando se inicia este proceso, sustentado en el acuerdo del ejecutivo estatal por el que se dispone la desincorporación o reestructuración del sector

auxiliar o paraestatal, constituido por los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. Este acuerdo se encaminó a asegurar la transparencia, uniformidad y celeridad de los procesos, responsabilizando a la Secretaría de la Contraloría de los mismos, por lo que se le facultó para efectuar las acciones tendientes a la desincorporación del sector auxiliar, estableciéndose que se deberían contemplar las siguientes modalidades:

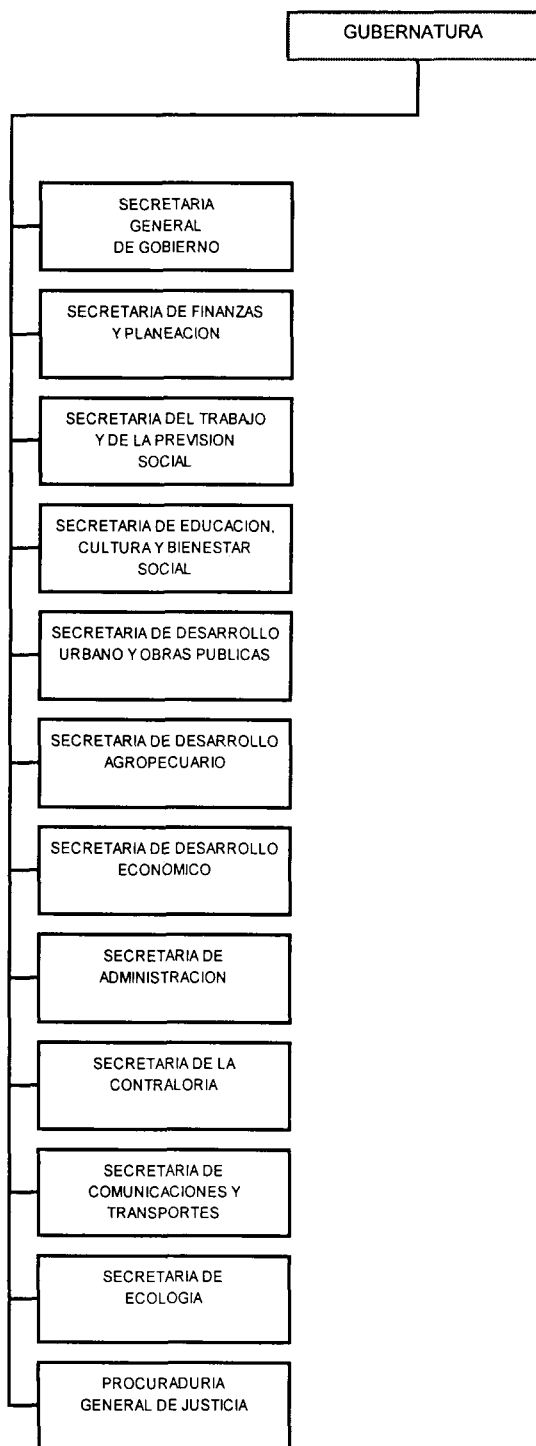
- **Liquidación:** Se liquidan aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que alcanzaron los propósitos para los que fueron creadas, las que no cumplen con su objetivo social o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía estatal o del interés público.
- **Extinción:** Se extinguen fideicomisos que han cumplido con el objetivo social para el cual fueron creados.
- **Transferencia:** Se transfieren organismos cuya operación tiene impacto local, contribuyendo en algunos casos a programas específicos de descentralización.
- **Fusión:** Se fusionan entidades con objetivos comunes, con el propósito de optimizar recursos o simplificar estructuras administrativas y unificar programas productivos.
- **Venta o privatización:** Se venden empresas en las que, no teniendo el carácter de estratégicas o prioritarias, la participación estatal no se justifica y que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Al inicio del programa de desincorporación, el sector auxiliar se conformaba por 208 entidades que, de acuerdo a su naturaleza jurídica, se integraba por 29 organismos descentralizados, 4 organismos desconcentrados, 99 empresas de participación estatal mayoritaria, 45 empresas de participación estatal minoritaria y 31 fideicomisos públicos.

Del universo de entidades del sector auxiliar, se aprobó la desincorporación de 191 organismos, de los cuales se ha culminado el proceso en 176 casos, lo que significa un avance del 92%; encontrándose actualmente 15 en proceso. Cabe mencionar que durante 1995 se autorizó la inclusión de 5 entidades adicionales en el programa.

La conclusión de los procesos de desincorporación se ha enfrentado a diversos problemas, destacando la falta de regularización jurídica de bienes inmuebles, procedimientos judiciales en los que los organismos actúan como demandantes o demandados, problemas severos en la recuperación de carteras vencidas y la enajenación de activos, que se ha dificultado por la contracción económica actual.

Como resultado de la ejecución de la desincorporación de organismos auxiliares, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, el gobierno del estado de México, durante el período de 1990 a 1996, obtuvo ingresos en efectivo de 329.9 millones de pesos y 376 millones de pesos por transferencias de activos al gobierno del estado, ayuntamientos y sector social.



**COMPOSICION E INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA**

<p align="center">Gubernatura</p>	<p>Coordinación General de Comunicación Social</p> <p>Coordinación General de Apoyo Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Información</li> <li>• Dirección General de Difusión</li> <li>• Dirección General de Documentación y Análisis</li> <li>• Dirección de Desarrollo Municipal</li> <li>• Dirección de Gestión</li> </ul>
<p>Secretaría General de Gobierno</p>	<p>Subsecretaría "A" de Gobierno</p> <p>Subsecretaría "B" de Gobierno</p> <p>Subsecretaría "C" de Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito</li> <li>• Dirección General de Protección Civil</li> <li>• Dirección General de Gobernación</li> <li>• Dirección General de Prevención y Readaptación Social</li> <li>• Dirección General del Registro Público de la Propiedad</li> <li>• Dirección del Registro Civil</li> <li>• Dirección Jurídica y Consultiva</li> <li>• Dirección General de la Defensoría de Oficio</li> </ul>
<p>Secretaría de Finanzas y Planeación</p>	<p>Subsecretaría de Ingresos</p> <p>Subsecretaría de Planeación y Presupuesto</p> <p>Subsecretaría de Tesorería General</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaduría General Gubernamental</li> <li>• Procuraduría Fiscal</li> <li>• Dirección General Técnica de Ingresos</li> <li>• Dirección General de Recaudación y Control</li> <li>• Dirección General de Fiscalización</li> <li>• Dirección General del Registro Estatal de Vehículos</li> <li>• Dirección General de Planeación</li> <li>• Dirección General de Gasto Público</li> <li>• Dirección General de Inversión Pública</li> <li>• Dirección General de Tesorería</li> <li>• Dirección General de Crédito</li> </ul>
<p>Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría de la Defensa del Trabajo</li> <li>• Dirección General del Trabajo</li> <li>• Dirección General de la Previsión Social</li> <li>• Vocalía Ejecutiva del Consejo Estatal de Productividad y Competitividad</li> </ul>
<p>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Educación</li> </ul>
<p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas</p>	<p>Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Subsecretaría de Equipamiento Urbano</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Desarrollo Urbano</li> <li>• Dirección General de Obras Públicas</li> </ul>

<p>Secretaría de Desarrollo Agropecuario</p>	<p>Subsecretaría de Fomento Agropecuario y Agroindustrial</p> <p>Subsecretaría de Infraestructura Hidroagrícola</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Planeación Rural</li> <li>• Dirección General de Desarrollo de Productores</li> <li>• Dirección General de Fomento Agropecuario</li> <li>• Dirección General de Fomento Agroindustrial</li> <li>• Dirección General de Infraestructura Rural</li> <li>• Dirección General de Operación Hidroagrícola</li> </ul>
<p>Secretaría de Desarrollo Económico</p>	<p>Subsecretaría del Ramo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Abasto y Comercio</li> <li>• Dirección General de Turismo</li> <li>• Dirección General de Industria, Minas y Promoción Externa</li> </ul>
<p>Secretaría de Administración</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal</li> <li>• Dirección General de Recursos Materiales</li> <li>• Dirección General de Control Patrimonial</li> <li>• Dirección General del Sistema Estatal de Informática</li> <li>• Dirección General de Organización y Documentación</li> </ul>
<p>Secretaría de la Contraloría</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Comisarios</li> <li>• Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</li> <li>• Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental</li> </ul>
<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vialidad</li> <li>• Dirección General de Transporte Terrestre</li> <li>• Unidad Técnica de Transporte Masivo</li> </ul>
<p>Secretaría de Ecología</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Planeación Ambiental</li> <li>• Dirección General de Protección al Ambiente</li> <li>• Dirección General de Normatividad y Apoyo Técnico</li> <li>• Dirección General de Concertación y Participación Ciudadana</li> </ul>
<p>Procuraduría General de Justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subprocuraduría General <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Subprocuraduría Tlalnepantla</li> <li>◆ Subprocuraduría Toluca</li> <li>◆ Subprocuraduría Texcoco</li> <li>◆ Subprocuraduría Amecameca</li> <li>◆ Subprocuraduría Tejupilco</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Capacitación y Formación Profesional</li> <li>• Dirección General de Averiguaciones Previas</li> <li>• Dirección General de Servicios Periciales</li> <li>• Dirección General de Control de Procesos</li> <li>• Dirección General de Responsabilidades</li> <li>• Dirección General de Administración</li> <li>• Dirección General de Política Criminal y Combate a la Delincuencia</li> <li>• Dirección General de Apreheniones</li> </ul>

## COMPOSICION E INTEGRACION DEL SECTOR AUXILIAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

SECTOR	DENOMINACION	FECHA DE CREACION	NATURALEZA JURIDICA
(*)	Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM)	Diciembre 31 de 1986 Diciembre 31 de 1986	Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado
Finanzas y Planeación	Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGCEM)	Diciembre 26 de 1991	Organismo Público Descentralizado
Educación, Cultura y Bienestar Social	Instituto Mexiquense de Cultura (IMC) Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE) Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM) Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN) Universidad Tecnológica Fidel Velázquez (UTFV) El Colegio Mexiquense, A.C. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECYTEM) Universidad Tecnológica de Tecámac Colegio de Bachilleres del Estado de México Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco	Septiembre 3 de 1987 Junio 3 de 1992 Septiembre 10 de 1990 Octubre 10 de 1994  Septiembre 7 de 1991 Diciembre 27 de 1994 Septiembre 30 de 1986 Octubre 19 de 1994 Junio 28 de 1996 Junio 28 de 1996 Septiembre 4 de 1996	Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado  Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Asociación Civil Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)	Julio 10 de 1974 Agosto 24 de 1983 Enero 3 de 1970	Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado
Desarrollo Agropecuario	Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuicola y Forestal del Estado de México (ICAMEX) Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE)	Julio 8 de 1987  Junio 13 de 1990	Organismo Público Descentralizado  Organismo Público Descentralizado
Desarrollo Económico	Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México (IIFAEM) Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales (FIDEPAR) Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la Zona de Toluca, Lerma y Corredor Industrial (EPPCA) Tapetes Mexicanos, S.A. (TAPEMEX)	Octubre 10 de 1994  Agosto 10 de 1982 Enero 31 de 1976  Febrero 25 de 1974	Organismo Público Descentralizado  Fideicomiso Público Organismo Público Descentralizado  Empresa de Participación Mayoritaria
Administración	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	Agosto 23 de 1969	Organismo Público Descentralizado
Trabajo y Previsión Social	Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET)	Agosto 19 de 1992 Septiembre 10 de 1992	Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado
Comunicaciones y Transportes	Comisión del Transporte del Estado de México (COTREM) Junta de Caminos del Estado de México (JCEM)	Febrero 2 de 1982 Septiembre 11 de 1989	Organismo Público Descentralizado Organismo Público Descentralizado

(\*) Estos organismos dependen directamente de la Gubernatura, sin que ésta sea considerada como sector.

## COMPOSICION E INTEGRACION' DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCENTRADA DEL ESTADO

SECTOR	DENOMINACION	FECHA DE CREACION	NATURALEZA JURIDICA
Gobierno	Consejo Estatal de Población (COESPO)	Julio 8 de 1990	Organo Público Desconcentrado
Finanzas y Planeación	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)	Mayo 16 de 1981	Organo Público Desconcentrado
Educación, Cultura y Bienestar Social	Conservatorio de Música del Estado de México (COMEM) Instituto de la Juventud y del Deporte del Estado de México (INJUDEM) Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	Septiembre 13 de 1991 Noviembre 20 de 1989 Febrero 12 de 1993	Organo Desconcentrado Organo Público Desconcentrado Organo Público Desconcentrado
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Junta de Electrificación del Estado de México	Febrero 11 de 1993	Organo Administrativo Desconcentrado
Ecología	Comisión Coordinadora para la Recuperación Ecológica de la Cuenca del Río Lerma Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) Coordinación General de Conservación Ecológica	Agosto 18 de 1990 Agosto 3 de 1978 Abril 12 de 1996	Organo Público Desconcentrado Organo Público Desconcentrado Organo Administrativo Desconcentrado





# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Desde el inicio de la presente década el estado de México se convirtió en la entidad más poblada del país, superando al Distrito Federal, situación a la que llega después de haber atravesado las diversas etapas de la transición demográfica: de crecimiento moderado (1900-1950), en la que registró tasas de incremento anual por debajo del promedio nacional; de expansión poblacional (1950-1980), período en el que el volumen de mexiquenses aumenta más de cinco veces, al pasar de 1.39 a 7.56 millones; y, finalmente, la de estabilización iniciada con la década de los ochenta.

De acuerdo con los datos más recientes, la entidad cuenta con 11.7 millones de habitantes,<sup>1</sup> de manera que 13 de cada 100 mexicanos radican aquí, volumen que resulta de los altos niveles de crecimiento observados en las tres últimas décadas. De 1970 a 1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional, que registró 2.6%; en el quinquenio posterior, aun cuando disminuye a 3.2%, continúa situándose por encima del promedio nacional que descendió a 2.0%.<sup>2</sup> Este crecimiento se debe, en gran medida, al fenómeno migratorio propiciado, principalmente, por la industrialización de la entidad que inicia en los años cincuenta y la convierte en zona de fuerte atracción poblacional; miles de personas del resto del país acuden a solicitar empleo en el estado de México. Después de 1980 hay una disminución del crecimiento poblacional,<sup>3</sup> lo cual se manifiesta en la década de los noventa: los inmigrantes continúan llegando, pero en menor medida; sin embargo, la cantidad de inmigrantes recientes se estima en 800,000 personas, cifra similar o mayor a la de la población de algunas entidades federativas como Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Aguascalientes, Tlaxcala y Nayarit.

En promedio, en cada kilómetro cuadrado residen 545 mexiquenses; cifra superada únicamente por la capital del país. Esto significa que la distribución de la población en el territorio estatal se ha dado bajo patrones de concentración-dispersión: la distinción más elemental señala que dos terceras partes de la población es urbana y sólo una es rural; el 70% de la población radica en los 28 municipios conurbados de la zona metropolitana de la ciudad de México, 9% en siete municipios pertenecientes al Valle de Toluca y el 21% restante se encuentra disperso en 87 municipios. La población conjunta de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl es mayor a la de 20 entidades federativas;<sup>4</sup> en tanto que la población del Distrito Federal,<sup>5</sup> que es la segunda en el país, con 8.5 millones de habitantes, es similar a la de los 28 municipios mexiquenses conurbados con él.

En el contexto municipal y por delegación política del D.F., el volumen poblacional de Ecatepec ocupa el tercer lugar nacional, después de Iztapalapa y Guadalajara; el quinto lugar lo mantienen Nezahualcóyotl y Puebla, después de la delegación Gustavo A. Madero. Otros municipios importantes en este rubro son: Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

En el ámbito de las ocho regiones socioeconómicas, en las que para fines de desarrollo regional se subdivide la entidad, la Región Toluca tiene 1.4 millones de habitantes,<sup>6</sup> 12% de la población estatal; la Región Zumpango tiene 4.1 millones de personas, el 35%; la Región Texcoco 4.7 millones, el 40%; la Región Tejupilco con 178 mil habitantes, el 1.5%; la Región Atlacomulco con 897 mil habitantes, el 7.7%; la Región Coatepec Harinas con 306 mil habitantes, el 2.6%; la Región Valle de Bravo con 94 mil habitantes, el 0.8%; y la Región Jilotepec con 103 mil habitantes, el 0.9%.

Respecto de la estructura de la población por sexo, en 1995<sup>7</sup> correspondió el 49.3% a hombres y el 50.7% a mujeres. Por edades, la estructura muestra que la población comenzó a envejecer a partir de 1970, como resultado del éxito de las políticas sanitarias, que mejoraron las condiciones de vida de la población y, por ende, su esperanza de vida, y las de planificación familiar, con la consecuente disminución en el número y espaciamiento de los nacimientos y el retraso en la edad del matrimonio. Los niños de 0-4 años representan 12.5% de la población total,<sup>8</sup> cifra que ha disminuido en los últimos 40 años; los menores de 5-14 años, 25.8%, también han contribuido cada vez en menor proporción; los de 15-64 años, 58.5%, cuya participación absoluta y relativa ha ido en aumento; y los de 65 y más años 3.2%. Estos grupos requerirán atención en diversos aspectos: cuidados infantiles y preescolar en el primer caso, demandas educativas de primaria y secundaria en el segundo; empleo y educación media superior y superior en el tercero; y seguridad social en el cuarto. Además, en todos los casos se incrementarán las demandas de suelo urbano, vivienda, seguridad pública y protección civil.

De acuerdo con las tendencias de crecimiento de la población, al año 2000 se arribará con alrededor de 13 millones de personas,<sup>9</sup> lo que significa un reto para el desarrollo del estado, pero, sobre todo, una gran responsabilidad en materia de desarrollo social y ambiental.

## **GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática señala que el nivel de bienestar del Estado de México se sitúa, junto con un grupo de 10 entidades federativas más, en el sexto estrato, antes del séptimo que es el mejor;<sup>10</sup> mientras que el Consejo Nacional de Población manifiesta que ocupa la posición número 12,<sup>11</sup> entre los 31 estados y el Distrito Federal.

No obstante esas posiciones, a su interior la entidad presenta todo un mosaico de marcados contrastes en materia de satisfacción de las necesidades básicas de su población. Sintetizando el comportamiento de algunos indicadores socioeconómicos, relacionados con la salud, educación, vivienda, ocupación e ingreso, existe consenso<sup>12</sup> en identificar a los municipios limítrofes con el Distrito Federal y áreas circunvecinas, incluidos los municipios del Valle Toluca-Lerma, como los que en 1990<sup>13</sup> presentaban los mejores niveles de bienestar, seguidos por los municipios ubicados en la parte central, noroeste, noreste y sureste del estado, mientras que los municipios localizados en el suroeste, sur poniente y noroeste mantenían las condiciones más adversas. Así pues, los municipios conurbados a la capital del país, en promedio, tienen

mejor cubiertos los servicios que el índice considera. Aquí es preciso resaltar que estos resultados reflejan las condiciones promedio imperantes en esas unidades territoriales.

La mayor desagregación de las unidades territoriales en el análisis del grado de satisfacción de sus necesidades básicas permite orientar mejor las políticas de desarrollo social y aplicar aquellas que privilegien a la población con más carencias.<sup>14</sup> En este contexto, de las localidades censales de la entidad, el 9.7% registró muy alto nivel de bienestar, el 12.8% alto, 36.6% medio, 16.5% bajo y 24.5% muy bajo.<sup>15</sup> Por lo que se refiere a su tamaño, es decir al número de residentes en cada una, en las localidades más densamente pobladas, con 15,000 y más habitantes, las condiciones socioeconómicas son las mejores; mientras que las habitadas por hasta 2,499 personas, que representan el 92% de las localidades del Estado de México, tienen un nivel bajo de bienestar. Esto explica por qué casi tres cuartas partes, 74% de los mexiquenses, en 1990, vivía en una situación calificada de alto nivel de bienestar, ubicándose en el extremo opuesto sólo el 5.3% de la población. Este elevado porcentaje de mayor bienestar poblacional, manifiesta la situación promedio prevaleciente, con preeminencia en localidades de 15,000 y más habitantes donde a su interior se presentan rasgos heterogéneos que se destacan, considerando unidades de análisis más desagregadas como las áreas geoestadísticas básicas (AGEB's). Así, las localidades de Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán, Ciudad López Mateos e Ixtapaluca que presentaron alto nivel de bienestar, resultan ser las localidades con mayor frecuencia en cuanto a número de AGEB's urbanas, en condiciones menos favorables.<sup>16</sup>

En las 1,953 AGEB's urbanas censales de 1990 se asienta el 94.3% de la población urbana de la entidad,<sup>17</sup> la cual representa el 83% de los habitantes del estado y se ubica en 118 localidades de 87 municipios. Los 4'798,168 residentes que se localizan en el 49% de esas AGEB's vivían con los mejores niveles de bienestar, población similar a la que en 1995 tenían entidades federativas como Puebla y Guanajuato. Cuautitlán Izcalli, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Toluca de Lerdo eran las localidades en las que se ubicaba la mayor proporción de esas AGEB's, lo que significa que en esas porciones del territorio estatal los principales elementos que determinan el bienestar, valorado por el índice de referencia, se presentan como sigue: los pisos de las viviendas no son de tierra, en una gran proporción la población de 6 a 14 años asiste a la escuela y la población analfabeta de 15 años y más es mínima.

En situación contraria se encuentran 1'152,798 mexiquenses, residentes fundamentalmente en AGEB's urbanas pertenecientes a las localidades de Ecatepec de Morelos, Xico y Chimalhuacán, las cuales presentaron el menor nivel de bienestar en la entidad.<sup>18</sup> Estas personas, más las 467,320 de las áreas rurales y las 57,517 de 18 localidades urbanas que no reportaron sus datos por AGEB, suman 1'677,635 personas en esa condición.

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

De 1980 a 1995,<sup>19</sup> la actividad económica estatal participó con más del 10% anual en el producto interno bruto (PIB) nacional. En 1980, el PIB estatal aportó 10.5% del nacional; en 1985, 10.3 y en 1990 y 1995, el 10.4%. No obstante que algunas empresas ubicadas en la entidad están registradas en el Distrito Federal y que, consecuentemente, no se considera su

participación en el PIB estatal, la participación del estado en el PIB nacional es la más alta de todas las entidades federativas y es superada únicamente por la del Distrito Federal.

El valor del PIB estatal, a precios constantes de 1980, ha evolucionado de la siguiente manera: 506,175 miles de pesos en 1985; 551,136 miles de pesos en 1990; y 568,915 miles de pesos para 1995.

En el período 1980-1995 la participación del sector primario estatal al nacional fue moderada, al situarse en alrededor del 6.0%. Aun cuando la entidad representa sólo el 1.0% del territorio nacional, mantuvo porcentajes semejantes de participación anual en los subsectores agricultura, ganadería y silvicultura, con 6.7, 5.8 y 4.0%, respectivamente.

La productividad del subsector agrícola, de 1985 a 1995, mostró un importante incremento al pasar de una superficie total cosechada de 860,270 hectáreas, con un volumen de producción de 3'679,142 toneladas, a 801,465 hectáreas, con una producción de 5'578,624 toneladas.

Por lo que respecta al maíz, principal cultivo en la entidad, en una superficie cosechada de 722,400 hectáreas se obtuvo una producción de 2'310,927 toneladas, mientras que en 1995 se produjeron 2'144,001 toneladas, en una superficie total cosechada de 603,090 hectáreas.

Sectorialmente, la producción industrial y, en particular, la actividad manufacturera, es la de mayor aportación al sector secundario nacional. En 1980 la participación del sector industrial a nivel nacional fue de 15.3%; en 1985, de 15.0; en 1990 fue de 15.2, y en 1995, del 15.0%.

El subsector manufactura, de 1980 a 1995, aportó a la actividad manufacturera del país el 18.0%. De forma semejante se comportaron los subsectores estatales de la construcción y de electricidad, los cuales mostraron, en el mismo período, una participación anual de 13.6 y 1.8%, respectivamente.

Del grupo de empresas más importantes del estado, sobresalen, por la cantidad de empleos que generan, las siguientes: General Motors de México, con más de 65 mil empleos; Grupo Industrial Bimbo, con 40,704; y Chrysler de México, Altos Hornos de México y Spicer, con alrededor de 11 mil empleos cada una.<sup>20</sup>

El sector servicios participó, en la producción nacional, con un 8.4% anual, de 1980 a 1995. Las actividades de comercio, restaurantes y hoteles registraron, en el mismo período, una participación del 8.9%, mientras que el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones participaron con 9.2%.

El número de establecimientos económicos industriales, comerciales y de servicios ubicados en el estado de México es superior al de las demás entidades federativas, sólo superado por el Distrito Federal; al que tiende a rebasar, ya que su proporción de crecimiento es mayor. En 1985 existían en el país 1'106,579 establecimientos, de los cuales 100,687 pertenecían al estado de México y 216,047 al Distrito Federal; en 1993, estas cifras ascendieron a 2'184,558 empresas en el país, 226,434 en el estado y 304,658 en el D.F.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTATAL A PRECIOS CONSTANTES POR  
GRAN DIVISION BASE 1980=100**  
(MILES DE NUEVOS PESOS)

GRAN DIVISION	1980	1990	1995
TOTAL	467,741	551,136	568,915
AGROP., SILVICULTURA Y PESCA	22,333	24,981	25,063
AGRICULTURA	14,552	16,632	16,369
GANADERIA	6,993	7,463	7,966
SILVICULTURA	752	837	675
CAZA Y PESCA	36	50	52
INDUSTRIA	223,807	264,258	270,197
MINERIA	2,056	2,683	2,807
MANUFACTURA	178,025	216,734	222,726
CONSTRUCCION	38,927	36,307	34,226
ELECTRICIDAD	4,800	8,534	10,438
SERVICIOS	221,600	265,105	277,612
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	110,842	120,206	112,793
TRANS., ALMACENES Y COMUNICACIONES	26,352	31,990	39,828
SS. FINANCIEROS, SEG. E INMUEBLES.	30,581	45,298	53,939
SS. COMUNALES, SOCIALES. Y PERS.	55,880	67,611	71,052
SS. BANCARIOS IMPUTADOS	(2,055)	(3,208)	(3,957)

FUENTE: GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, *Producto Interno Bruto Estatal y Nacional 1980-1995*, Toluca, México, 1996.

En el contexto nacional, según cifras de 1993, el estado de México ocupa el lugar número 16 en el producto interno bruto per cápita con 54.39 pesos en términos reales, ubicándose por abajo del Distrito Federal y de 14 entidades federativas.

Las condiciones difíciles de la economía familiar, que obligan a más jóvenes y mujeres a incorporarse al sector laboral, y las características propias de la estructura de la pirámide poblacional del estado, han propiciado que la población económicamente activa (PEA) de la entidad se incremente a una tasa superior a la de su crecimiento demográfico.

En 1995 la PEA del estado se estimó en 3'676,086<sup>21</sup> y los afiliados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a finales de diciembre de 1995, fueron 840,177 dato que se presenta como un indicador del empleo, que en los últimos años ha mostrado variaciones porcentuales negativas: en 1991 el total de asegurados permanentes alcanzó la cifra de 849,377; en 1992, 840,550; en 1993, 821,933; y en 1994, 853,475.<sup>22</sup> No obstante lo anterior, si se comparan los empleos permanentes de diciembre de 1995 (840,177) con los de mayo de 1996 (865,485), se aprecia una gradual recuperación del empleo. Esto resulta particularmente importante por cuanto a que la participación del estado en el empleo nacional es del 8.3%.

En el Estado de México, la tendencia inflacionaria se ha comportado de manera semejante al promedio nacional. En 1995, la variación anualizada del índice de precios al consumidor reportó para el país un 52% y para el estado 48.3%.<sup>23</sup>

**INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
(VARIACIONES PORCENTUALES ANUALIZADAS)**

AÑO	BANCO DE MEXICO	ESTADO DE MEXICO IGCEM
1985	63.7	55.3
1986	105.7	113.4
1987	159.2	164.4
1988	51.7	47.8
1989	19.7	16.9
1990	30.8	31.9
1991	18.8	18.5
1992	11.9	12.5
1993	8.0	8.5
1994	7.0	6.6
1995	52.0	48.3

FUENTE: Banco de México, Índice de Precios al Consumidor 1985-1995 GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, Sistema de Indicadores de Precios del Estado de México (1985-1995).

Ante el decremento de la actividad económica y, en consecuencia, la reducción de los ingresos del gobierno estatal, se buscó optimizar los recursos del gasto público, destinándolos a la atención de los sectores más afectados. De esta manera, del gasto total consolidado de 1995 -que fue de 16'972,571 miles de nuevos pesos- el 84.3% se destinó al sector social, dentro del cual se atendieron prioritariamente la educación y el desarrollo urbano, con 47.7 y 18.2% respectivamente el 5.7% al rubro de fomento a la economía y el 10% a administración y gobierno.

Actualmente la balanza comercial del estado registra un saldo negativo, porque el monto de las importaciones supera al de las exportaciones. Las exportaciones, sin embargo, han evolucionado con mayor dinamismo, ya que mientras en 1991 ascendieron a 669.4 millones de dolares, para 1995 totalizaron 1,950.8 millones de dolares. Esta situación es producto, en buena medida, de los esfuerzos emprendidos por el gobierno estatal para fomentar la actividad económica en la entidad.

## **ENFOQUE REGIONAL / DEMANDAS SOCIALES**

En el contexto regional, con base en la regionalización que establece el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999<sup>24</sup> y la información que esta fuente recoge, la composición de las demandas que la población continúa planteando a sus autoridades, es homogénea en todo



el territorio estatal. En siete de las ocho regiones, las peticiones en torno a la vivienda y los servicios públicos representaron dos terceras partes del total de las peticiones; particularmente, en las zonas rurales es mayor la demanda por disponer de mejores servicios educativos, en tanto que en las regiones urbanas la exigencia mayor es la seguridad pública. Destacan, también, con el 8% del total, las peticiones referentes a empleo y apoyo a la economía familiar.

Los municipios de Valle de Chalco Solidaridad,<sup>25</sup> San Felipe del Progreso, Donato Guerra, Villa Victoria y Tlatlaya, con cifras de 92%, 75%, 74%, 72% y 71%, respectivamente, son los que reclamaban en 1990, en mayor medida, la dotación de agua en sus viviendas, por carecer del servicio.

Por otra parte, la proporción de viviendas sin drenaje asciende al 92% en San Felipe del Progreso, 91% en Tlatlaya, 90% en Villa de Allende, 89% en Villa Victoria y 87% en Sultepec, razón por la que demandan con prioridad la dotación de este servicio básico.

La carencia de electricidad es más apremiante en los municipios de Ixtapan del Oro, donde, en promedio, el 63% de las viviendas ahí ubicadas no disponen del servicio. Sultepec cuenta sólo con un 56%, Amatepec con 54%, Tlatlaya con 52% y Texcaltitlán con 50%, por lo que su petición en este sentido es también elevada.

Sintetizando el comportamiento de estos tres indicadores<sup>26</sup> en un solo resultado, los municipios de Tlatlaya, Sultepec, Donato Guerra, Amatepec y Villa Victoria mantienen las condiciones promedio más adversas de la entidad en el aprovisionamiento de agua, drenaje y energía eléctrica, seguidos de municipios ubicados en el norte y norponiente del estado; los municipios enclavados en la parte centro, norte y oriente presentan contextos más favorables y la mejor situación la ocupan, fundamentalmente, los municipios limítrofes a la capital del país.

Además de los servicios en las viviendas, los mexiquenses demandan el inmueble (vivienda) para satisfacer sus necesidades de vida privada, de protección contra las fuerzas naturales hostiles y de seguridad. En este sentido, se estima que en 1993<sup>27</sup> el déficit acumulado ascendía a 100,000 viviendas, cantidad que en la actualidad (1996) es de 136,760. Además, si a estas cifras se adicionan las unidades habitacionales que requieren ser mejoradas, para cumplir cabalmente su cometido, el déficit se incrementa a 530,000 y 566,760 en los años referidos.

Indudablemente, la calidad de la vivienda es determinante para proporcionar un mejor confort a sus moradores. En 1980, 16 de cada 100 viviendas censales<sup>28</sup> presentaban piso de tierra; 60, piso de cemento o firme; 19, adobe en sus muros; y 74, tabique, ladrillo, block, piedra o cemento; asimismo, 14 tenían sus techos construidos de lámina de cartón y 53 de losa de concreto, tabique o ladrillo. Las cifras han mejorado 10 años después: sólo 12 de cada 100 viviendas censales tenían sus pisos de tierra y 68 de cemento o firme; 12 adobe en sus muros y 84 tabique, ladrillo, block, piedra o cemento; 10 lámina de cartón en sus techos y 64 losa de concreto, tabique o ladrillo.

Las zonas rurales pertenecientes a las regiones V, VI, VII y VIII, demandan disponer de mejores servicios educativos. Al respecto, destacan los municipios de San Felipe del Progreso, cuyo volumen de población analfabeta (de 15 años y más) y que no asiste a la escuela (de 6 a 14 años de edad) es el más elevado de la entidad, con cifras de 4,386 y 1,065 personas,<sup>29</sup> respectivamente; Donato Guerra, donde el 18% de su población de 15 años y más es analfabeta y el 10.6% de la población en edad escolar no asiste a recibir instrucción escolar básica; Villa Victoria, que mantiene el tercer lugar entre los municipios de la entidad con mayores rezagos en la materia (de los 10,779 residentes del lugar en 1990, con edad de 15 años y más, el 18.4% no sabía leer ni escribir y el 9.5% de los 5,581 niños de 6 a 14 años de edad no asistía a la escuela); y 10 municipios más, Villa de Allende, Tejupilco, Amanalco, Sultepec, Villa Guerrero, Coatepec Harinas, Zacazonapan, Zacualpan, Ixtapan del Oro y Oztoloapan, donde los niveles de analfabetismo van del 14 al 18% (de la población de 15 años y más) y los de la población en edad escolar sin instrucción del 6 al 9.5%.

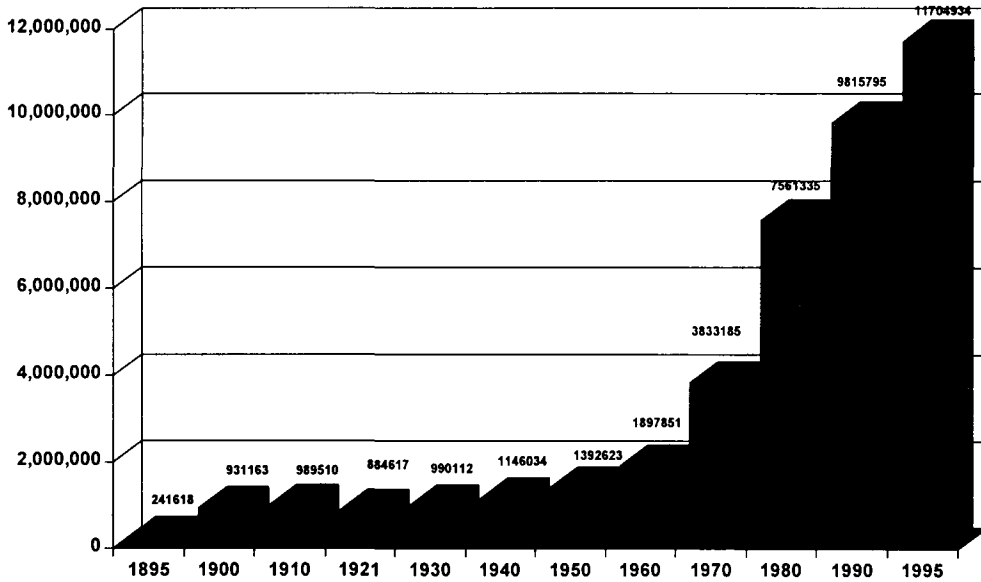
La demanda de mejorar la seguridad pública está plenamente justificada, si se considera que en la reciente década el índice delictivo (por cada 1,000 habitantes) ha evolucionado en la entidad como sigue: en 1985 fue de 7.14; tres años después ascendió a 9.3; en 1991 de 10.6; durante 1993 esa cifra fue de 11.7; en 1994 de 12.2 y en 1995 de 14.2.

Los mayores índices delictivos se ubican en municipios con preeminencia de población urbana, como Toluca, donde no obstante que de 1994 a 1995 disminuyó su índice, en esos años registró el índice más elevado de la entidad, con las cifras respectivas de 29 y 27 delitos denunciados por cada 1,000 habitantes; Naucalpan de Juárez, que ocupa la segunda posición por la magnitud que alcanza este indicador, al pasar de 22 a 27 en los años de referencia; Cuautitlán, que aunque en el período de referencia ha mantenido su índice con moderado incremento, 22 y 23, resulta elevado si se considera que el promedio estatal fue de 12 en 1994 y 14 en 1995; Valle de Bravo, que pasó de 18 a 26 en los años de análisis; Atizapán de Zaragoza de 11 a 17 y Teotihuacan de 20 a 24. Por el contrario, municipios como Acolman, Aculco, Amatepec, Chapa de Mota, Chapultepec, Hueyoptla, Ixtapan del Oro, Jaltenco, Jilotzingo, Jocotitlán, Juchitepec, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalapa, Tequixquiac, Villa de Allende y Villa del Carbón, presentan índices muy por debajo del promedio estatal.

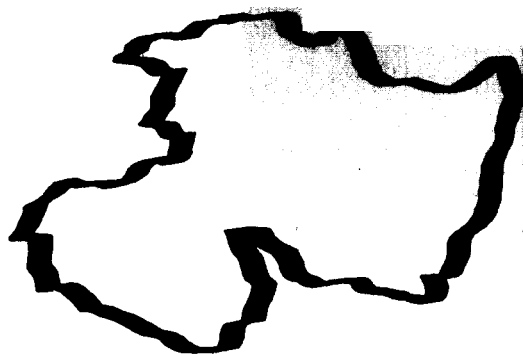
Durante el quinquenio 1990-1995, la demanda de empleo se ha reflejado en el número de solicitudes recibidas por el Servicio Estatal de Empleo, que en el período de referencia se ha más que triplicado, al pasar de 52,110 a 166,691, alcanzando al primer semestre del presente año la cifra de 79,590, de las que únicamente se colocaron 18,331 personas.<sup>30</sup>

Los reclamos más fuertes en materia de protección civil se manifiestan en los municipios conurbados a la ciudad de México, además de Atlautla, Ecatingo, Ozumba, Tepetlaxpa y Amecameca, debido a que, en los primeros, la estructura geológica y geomorfológica de la entidad genera el mayor riesgo sísmico, además de concentrar la mayor proporción de la industria estatal que maneja factores químicos de riesgo, gasolineras y gaseras,<sup>31</sup> mientras que en los otros municipios, junto con parte de los estados de Morelos y Puebla, se encuentra la zona de mayor peligro por la caída de materiales del volcán Popocatepetl.

## EVOLUCION DE LA POBLACION 1895-1995



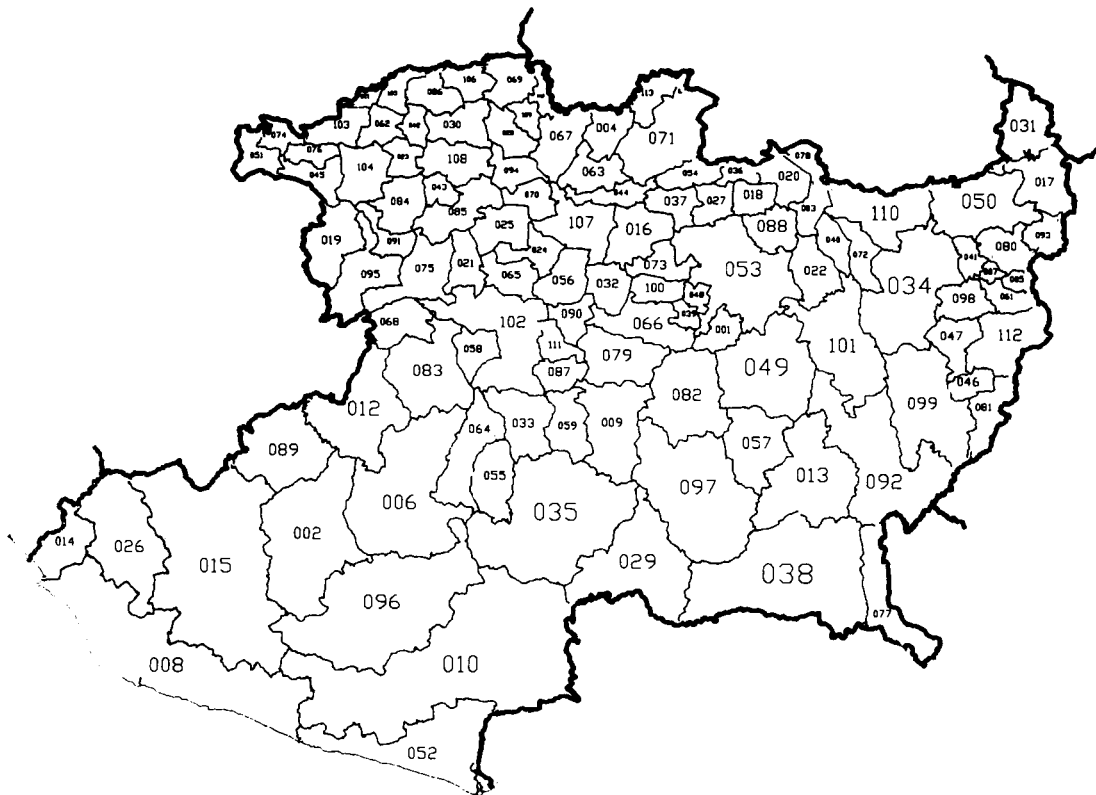




# Michoacán

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>341</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>349</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>359</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>367</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>379</b>



## *Preliminar*

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

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

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

*Michoacán no fue la excepción y asumió con entusiasmo el desarrollo del proyecto a fin de conocer los principales aspectos de la administración pública del estado. Debe señalarse que ello fue posible gracias al apoyo del gobernador constitucional del estado, licenciado Victor Manuel Tinoco Rubí, y del licenciado Daniel Mora Ortega, oficial mayor del gobierno; asimismo se expresa un reconocimiento al licenciado Ricardo Navarro Reyna, Alfredo Estrella y Juan Antonio Juárez por su decidido apoyo para la integración del 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 Michoacán.*

*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 Michoacán





# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



## EXPERIENCIAS VALIOSAS

**E**n el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 se establecen, en materia de administración pública, cuatro objetivos fundamentales: contar con una administración eficiente y eficaz, honrada en los procesos de gestión, y que impulse la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública; descentralizar y desconcentrar facultades y recursos; profesionalizar a los servidores públicos para que su desempeño sea en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; vigilar el cumplimiento de la legislación y normatividad en materia de control y evaluación, y verificar que la gestión pública sea transparente, honrada, eficiente y productiva.

De igual forma, en el referido Plan se menciona que “En los últimos años el gobierno y su administración pública han sido cuestionados en cuanto a su eficiencia y sus capacidades para lograr los objetivos y fines de la sociedad. Gran parte de estos cuestionamientos derivan de dos problemas: la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica que inhibe la libre iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de la economía, y la escasa capacidad de gestión pública que origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y como consecuencia, una deslegitimación de su necesaria y deseable acción reguladora y de la propia función pública”.

Para superar esta problemática, se plantean dos objetivos: crear condiciones favorables para las actividades productivas de los sectores social y privado, manteniendo los estándares de seguridad social y laboral, protección ambiental y educación, así como simplificar trámites administrativos para facilitar la relación gobierno-sociedad y mejorar la gestión pública. Al respecto una de las principales acciones que se propone para cumplir con estos objetivos es justamente integrar, ejecutar y evaluar el Programa General de Simplificación Administrativa que permita reducir trámites, requisitos y tiempos de espera a los usuarios de servicios y mejorar la calidad de la atención que reciben.

En este capítulo se hará referencia a los propósitos fundamentales, avances y prospectivas que en materia de desarrollo administrativo ha venido impulsando el titular del Ejecutivo Estatal, particularmente a través del Programa General de Simplificación Administrativa y del Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública.

### *Programa General de Simplificación Administrativa, 1994-1996*

El 21 de octubre de 1993 el ejecutivo estatal expidió el Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, el cual transformó radicalmente la forma de trabajo que imperó hasta esa fecha.

A partir del reconocimiento de los reiterados y justos reclamos sociales, así como de la convicción del gobierno estatal de mejorar la gestión pública y facilitar su relación con la sociedad, a principios de 1994 se dio a conocer el Programa General de Simplificación Administrativa en el que se condensan los compromisos concretos y puntuales asumidos por las instancias estatales para simplificar trámites, procedimientos y mecanismos de gestión, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El referido acuerdo faculta a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia responsable de la integración, seguimiento y evaluación del programa, creando para tal efecto a la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, encargada de la atención operativa de tales cometidos.

En tanto, las demás dependencias -incluyendo a la propia Secretaría de la Contraloría- y organismos auxiliares, en sus respectivos ámbitos de competencia, y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, se ocupan de la identificación, jerarquización y ejecución de las acciones de desregulación y simplificación administrativa.

De igual forma, se reconoce que la participación ciudadana es fundamental y necesaria para la identificación de problemas y el establecimiento de prioridades. Es así como se definen y precisan las principales características del Programa: instrumentación descentralizada, es decir, participación de todas las dependencias y organismos estatales, asociada a funciones sustantivas y de alto impacto, y sustentación en la corresponsabilidad gobierno-sociedad.

### **Principales avances y resultados**

De 1994 a 1996 se llevaron a cabo 471 acciones de simplificación en beneficio de la ciudadanía, las cuales se orientaron en su gran mayoría al mejoramiento de la atención al público (45%) y a la agilización de trámites (39%) mediante la reducción de requisitos y tiempos de respuesta. En menor medida se desarrollaron proyectos de desconcentración y descentralización (11%) y desregulación (5%), por la propia naturaleza y complejidad que éstos representan.

A continuación se reseñan los principales avances y logros del programa, de conformidad con las vertientes que lo integran.

#### **Agilización de trámites**

Se automatizó el pago del refrendo y la expedición de la licencia para conducir vehículos automotores, lográndose la disminución de tiempos de respuesta.

Se disminuyó de 2 horas a 20 minutos, aproximadamente, la expedición de la constancia de no antecedentes penales.

Se implementó la cédula única del proveedor en los organismos auxiliares y fideicomisos del gobierno estatal, que hace más sencilla la participación de los proveedores en los procesos de licitaciones y concursos; además se redujo el tiempo de los procesos y los requisitos solicitados.

Se simplificó el ejercicio del Convenio de Desarrollo Municipal, con el propósito de agilizar la autorización y liberación de los recursos estatales que mediante este mecanismo ejercen los ayuntamientos.

### **Mejoramiento de la atención al público**

Se pusieron en marcha dos ventanillas únicas para trámites de vivienda de interés social y popular: la que atiende a grupos sociales y la destinada a los promotores privados y organismos públicos, lo que contribuyó a la agilización de los trámites y a la reducción de los costos indirectos asociados. En 15 días hábiles se da respuesta a las solicitudes de nuevos proyectos habitacionales.

Se habilitó la ventanilla única de transporte público en la ciudad de Toluca y está en proceso de abrirse en 1997 la de Atizapán de Zaragoza y Nezahualcóyotl, con lo que se atenderá en forma eficiente la demanda generada de los municipios metropolitanos del Valle Cuautitlán- Texcoco, evitando a los interesados tener que trasladarse a Toluca para la realización de trámites como son la prórroga y transferencia de concesiones y solicitud de base de derroteros, entre otros.

Se mejoró la calidad en la prestación de los servicios de recaudación que se proporcionan en las 36 oficinas rentísticas ubicadas en el territorio estatal, al automatizar los procesos de recaudación y al capacitar a 113 servidores públicos en aspectos de mejoramiento de la atención al público y manejo de sistemas automatizados.

Se automatizaron los servicios de empleo del gobierno del estado y los servicios municipales de Atlacomulco, Valle de Chalco Solidaridad, Huixquilucan, Amecameca, Ecatepec, Jilotepec, San Mateo Atenco, Tlalnepantla, Naucalpan, Cuautitlán y Toluca, así como en los de las oficinas regionales de Toluca, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, lo que ha permitido agilizar y mejorar la atención a los usuarios.

Se instalaron en forma temporal 84 cajas, con sus respectivos equipos de cómputo, en 23 delegaciones de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, con el propósito de apoyar la agilización del cobro de los impuestos sobre tenencia de vehículos y derechos por servicios de control vehicular, además de ampliarse los horarios de atención al público con base en la demanda presentada.

### ***Desconcentración y descentralización***

Se descentralizó a 21 municipios la facultad de expedir licencias de uso del suelo que no impliquen impacto urbano significativo, lo que incidirá favorablemente en la disminución de

los costos y tiempo de respuesta a los interesados, además de acercarles los servicios al lugar donde se demandan.

Se concluyó el proceso de descentralización de los sistemas municipales DIF al haberse constituido los 46 organismos públicos faltantes.

Se transfirió a los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Huixquilucan y Tlalnepantla, funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectiva, así como la emisión de dictámenes de calidad, incorporación e impacto vial no significativo.

Se descentralizaron a los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac y Tlalnepantla funciones para la prestación del servicio de tránsito.

Se instalaron 26 oficinas del registro civil en el territorio estatal, se ubicó una gran cantidad de módulos temporales y se instrumentaron campañas de difusión de los servicios que prestan, lo que ha permitido avanzar en forma eficiente en la regularización del estado civil de las personas.

Se establecieron 16 delegaciones distritales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, con el objeto de brindar asesoría a las 121 procuradurías de los sistemas DIF municipales, evitando así tiempo y costos derivados de traslados a Toluca y otorgando atención inmediata. Adicionalmente, se pusieron en operación 14 coordinaciones regionales, con el fin de apoyar el funcionamiento de los DIF municipales en la instrumentación de sus programas de asistencia social.

A efecto de incidir en la desconcentración de los servicios de averiguaciones previas, se constituyeron las agencias del ministerio público de San Pedro Limón, en Tlatlaya, y dos agencias móviles en la jurisdicción de la Subprocuraduría de Tejupilco; y seis agencias especializadas en los municipios de Valle de Chalco, Ixtapaluca, Los Reyes La Paz, Ecatepec, Chimalhuacán y Tultitlán.

### ***Desregulación de la actividad empresarial***

A fin de dar cumplimiento a los compromisos contraídos con el gobierno federal, el ejecutivo estatal suscribió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, el cual fue publicado el 14 de diciembre de 1995 en la Gaceta del Gobierno. El acuerdo estableció las bases para la desregulación y simplificación de los requisitos y plazos que las instancias estatales exigen para la apertura y funcionamiento de empresas comerciales, industriales y de servicios.

Derivado de los trabajos realizados, en el marco de la VI Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, efectuada en el municipio de Tlalnepantla el 8 de julio de 1996,

el gobernador presentó el Registro Estatal de Trámites Empresariales, el cual condensa los únicos trámites, requisitos y condiciones que las dependencias y organismos de la administración pública estatal podrán solicitar para abrir, operar o regularizar un negocio.

El esfuerzo desplegado en la desregulación y simplificación de trámites se ve reflejado en una considerable disminución de trámites y requisitos, además de abreviarse los tiempos de respuesta a las solicitudes de los empresarios.

Con el apoyo de los órganos de control interno se han llevado a cabo visitas y reuniones de trabajo con los titulares de las unidades administrativas que incluyen trámites en el registro, a efecto de verificar y garantizar el efectivo cumplimiento del mismo.

Para 1997 se continuará una segunda etapa para avanzar aún más en la desregulación y simplificación de la actividad económica, además de que se reglamentarán los términos y plazos para la aplicación de la afirmativa y negativa ficta, lo que vendrá a otorgar mayor certeza jurídica al ciudadano en la gestión de sus trámites ante las oficinas públicas estatales.

### **Otros resultados de desregulación**

Se suprimió el trámite de licencia sanitaria para 98 de los 106 giros de salubridad local, es decir, para el 92%, sustituyéndola por un simple aviso de operaciones al Instituto de Salud local, 30 días previos a la apertura del negocio.

Se liberó de la regulación y control sanitario a 62 de los 106 giros de salubridad local, o sea el 58%, ya que no presentan riesgo a la salud de la población mexiquense, por lo que ya no es necesario presentar la licencia sanitaria ni serán objeto de visitas ordinarias de inspección.

Se exentó de la presentación de la manifestación de impacto y riesgo ambiental a 36 giros relacionados con obras y actividades industriales, comerciales y de servicios de carácter micro industrial, consideradas de bajo o nulo impacto ambiental.

### ***Modernización de la función de inspección a empresas industriales, comerciales y de servicios***

Desde hace algunos años los integrantes del sector empresarial se han venido quejando de la excesiva regulación y tramitación que inhibe la instalación y operación de empresas. En lo que concierne al funcionamiento de negocios, y en particular a las visitas de inspección que practican diferentes instancias de gobierno, sus principales inconformidades se atribuyen al excesivo número de visitas de que supuestamente son objeto, la deficiente coordinación entre dependencias con atribuciones en la materia, lo que origina en ocasiones la solicitud de similar o idéntica información, así como la diversidad de criterios para una misma situación (por ejemplo: el color, lugar y altura de la colocación de extinguidores), el exceso de información solicitada; la falta de transparencia en el proceso; el ejercicio abusivo de facultades

discrecionales por inspectores, la escasa y esporádica divulgación de la información básica sobre el proceso de verificación, la preeminencia de la amonestación y la clausura sobre la prevención y los reducidos plazos para regularizarse, entre otras.

Para atender dicha problemática, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa promovió en 1994 la integración del Grupo Interinstitucional para la Modernización de la Función de Inspección a Empresas, en el que participan las Secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Ecología y General de Gobierno -a través de la Dirección General de Protección Civil- y el Instituto de Salud del Estado de México. Se consideró la participación de estas instancias por la naturaleza de la inspección que practican, su impacto en la actividad económica y las críticas que con frecuencia se vierten sobre su actuación. A continuación se describen tres de los principales logros alcanzados.

Se publicó la *Guía de atención a las visitas de inspección y/o verificación*, la cual fue preparada con el propósito de informar y orientar a los propietarios de empresas industriales, establecimientos comerciales y de servicios asentados en el territorio del estado de México, sobre aspectos básicos relacionados con las visitas de inspección que realizan las instancias estatales referidas.

La *Guía* incluye un catálogo único de derechos y obligaciones de los sujetos de inspección, a fin de otorgar mayor certidumbre y certeza a las visitas de verificación y restringir al mínimo la discrecionalidad de los inspectores.

Por otra parte, se instrumentó un nuevo modelo de inspección, la autoverificación de condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, protección civil y salubridad local (en 1997 se hará lo propio en materia ecológica), lo que ha facilitado la obligación patronal de cumplir con la normatividad vigente, al poner en marcha un esquema alternativo sustentado en los principios de corresponsabilidad y confianza que debe prevalecer en la relación gobierno-sociedad.

Los empresarios que han optado por este esquema, se han visto beneficiados al disminuir el número de inspecciones, ampliar los plazos de regularización, transparentar el proceso y, sobre todo, arraigar una cultura de respeto y cumplimiento a la normatividad vigente.

Por último, el Instituto de Salud local automatizó el proceso de regulación sanitaria, enfocó las verificaciones a lo que constituye un auténtico riesgo a la salud de la población, diseñó e implementó 7 tipos de actas cerradas de verificación que limitan la discrecionalidad del personal sanitario de verificación y dictaminación e instituyó la amonestación con apercibimiento, como una sanción no pecuniaria que permite a los particulares invertir en la corrección de las deficiencias sanitarias.

### ***Impulso a la simplificación y homologación de trámites municipales***

La simplificación administrativa no se agota en el seno de la administración estatal, porque los municipios, como la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, tienen una tarea



importante e insoslayable que cumplir. A continuación se mencionan las principales acciones que el gobierno del estado de México, por conducto de la Secretaría de la Contraloría, ha coordinado y ejecutado para impulsar el establecimiento de programas de simplificación en los ayuntamientos de la entidad.

Fueron impartidos 43 cursos-taller de simplificación administrativa, a los que asistieron un total de 779 servidores públicos municipales, principalmente de mandos medios y operativos, incluyendo integrantes de los distintos cabildos. En coordinación con el Instituto de Administración Pública del Estado de México, se impartieron 9 cursos regionales sobre «Innovación de la Organización y Gestión Administrativa», a los que asistieron 149 servidores públicos municipales. Asimismo, se otorgaron 104 asesorías dirigidas a atender sus particulares necesidades en la materia y se llevaron a cabo 5 reuniones regionales de promoción y evaluación de la simplificación municipal.

Derivado de las acciones de promoción y apoyo, para 1996 un total de 55 municipios del estado de México contaban con programa de simplificación integrado, lo que les permitió emprender acciones sistemáticas y permanentes, delimitando con precisión responsables y tiempos de realización de los 1,097 compromisos contenidos en los programas. Cabe destacar la importancia que representan tales municipios con el contexto estatal, ya que en ellos se asienta aproximadamente más del 75% de la población y de la actividad económica.

Las acciones que emprendieron las administraciones municipales fueron muy diversas; sin embargo, se englobaron en cuatro vertientes básicas: agilización de trámites, mejoramiento de la atención al público, desconcentración y desreglamentación.

En suma, no obstante que en el período de los gobiernos municipales 1994-1996 se lograron avances y resultados relevantes en el mejoramiento de los trámites y servicios públicos municipales, lo cierto es que aún quedan retos considerables por atender a fin de ofrecer a los ciudadanos, trámites a la altura de sus necesidades y expectativas. El gobierno del estado de México continuará apoyando a las administraciones municipales que cubrirán el período 1997-2000, para que integren y/o consoliden sus programas de simplificación.

La desregulación de la actividad económica ha sido y es preocupación reiterada de los empresarios porque inhibe la inversión de capitales, les genera costos innecesarios y afecta sus niveles de competitividad y productividad. Para atender esta problemática, el gobierno estatal no sólo ha realizado acciones al interior de sus dependencias y organismos, cuyo ejemplo más claro fue la integración del Registro Estatal de Trámites Empresariales, sino que también ha promovido medidas similares en los ayuntamientos de la entidad, sobre todo en aquellos que se caracterizan por una importante actividad económica. A continuación se resumen las principales actividades desarrolladas.

Con base en lo estipulado en el Convenio de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial, que suscribiera el 13 de diciembre de 1995 el ejecutivo estatal con 18

ayuntamientos mexiquenses (Atlacomulco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Ixtapan de la Sal, Ixtapaluca, Jilotepec, Lerma, Nezahualcóyotl, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán y Valle de Bravo), a los que se sumaría a principios de 1996 el ayuntamiento de Metepec, el Grupo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial integrado por las Secretarías de Desarrollo Económico, Finanzas y Planeación y de la Contraloría, promovió y logró, junto con los municipios involucrados, la reducción al mínimo posible de los trámites y requisitos que se exigen para la instalación y operación de empresas así como fomentar su homologación mediante la unificación de criterios.

Resultado de la coordinación de esfuerzos estado-municipios, se logró reducir de 11 a 5 los trámites que las 19 administraciones municipales exigen para la apertura y funcionamiento de empresas, o sea que son el 45.5% menos; en tanto los requisitos pasaron de 53 a 21, es decir, que son el 39.5% menos.

A estas importantes medidas de desregulación y simplificación administrativa municipal, se agrega la homologación de trámites, que era una de las demandas más reiteradas de los potenciales y actuales inversionistas. En una primera etapa que abarca los 19 ayuntamientos referidos, los cuales comparten características socioeconómicas afines, se exigirán los mismos trámites y requisitos para abrir u operar un negocio, los cuales se solventan en un formulario único que se requisita ante las ventanillas únicas de gestión municipales.

Para 1997 se promoverá la firma de convenios de coordinación con las nuevas administraciones municipales que cubrirán el período 1997-2000, con el propósito de fortalecer y consolidar la desregulación, simplificación y homologación de trámites empresariales; se suscribirán convenios de colaboración para el establecimiento y/o fortalecimiento de ventanillas únicas de gestión empresarial; se habilitarán ventanillas únicas de gestión empresarial itinerantes que recorrerán aquellos municipios que no dispongan de ellas y se promoverá la agilización de trámites de vivienda, particularmente la de interés social y popular.

### ***Programa general de Modernización y mejoramiento integral de la administración pública 1995-1999***

En octubre de 1995 el gobernador del estado puso en marcha el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999, cuyo propósito fundamental es articular y dar mayor congruencia a las acciones que en este sentido se han venido emprendiendo para incrementar la eficiencia y la eficacia, y ampliar las formas de participación ciudadana en la gestión gubernamental.

El programa establece cuatro objetivos específicos, que son:

- Lograr una administración pública racional y eficiente, que responda con eficacia a los propósitos y acciones establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-

1999, con base en una legislación moderna y congruente, en esquemas de organización funcionales, flexibles y orientados a la problemática regional, y en procedimientos y sistemas de trabajo de calidad.

- Incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública orientándola, principalmente, al mejoramiento integral de la atención a la ciudadanía y a la satisfacción ágil y efectiva de sus requerimientos.
- Ampliar las formas de participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales.
- Incorporar a las administraciones municipales, con estricto respeto a su autonomía, al proceso de modernización y mejoramiento del aparato público, a fin de incrementar su capacidad administrativa y operativa, así como sus índices de calidad y productividad.

El programa se integra por siete estrategias que son: desarrollo institucional, mejoramiento de la atención al público, profesionalización de los servidores públicos, racionalización y control de los bienes y recursos materiales, desarrollo informático, modernización de la administración de documentos y modernización de las administraciones municipales. Además, de éstas se derivan 22 líneas de acción, las cuales conducen la operatividad del Programa en los ámbitos sectorial, subsectorial e institucional de la administración pública Estatal.

### **Desarrollo institucional**

El desarrollo institucional comprende la revisión y actualización constante de las estructuras de organización, de los reglamentos interiores, de los manuales de organización y de procedimientos administrativos encaminados a proporcionar los bienes o servicios al público, así como de aquellos trámites que realizan los servidores públicos tras la barandilla.

En esta materia, destaca especialmente el rediseño organizacional de la administración pública estatal, con el propósito de hacerla más racional y eficiente. Es así que durante 1995 se llevó a cabo la primera etapa del Programa de Reestructuración Administrativa, que comprendió la revisión y el análisis de la organización y el funcionamiento de las dependencias del poder ejecutivo estatal.

De este programa se derivaron e implantaron las nuevas estructuras orgánicas del sector central de la administración pública.

Los criterios que orientaron la reestructuración administrativa fueron, básicamente, los siguientes:

- Adoptar estructuras sólidas que sustenten con eficiencia el desarrollo de planes y programas.
- Racionalizar y compactar, fundamentalmente en los niveles intermedios.
- Evitar la duplicidad de funciones y la linealidad administrativa, así como tramos de control y niveles jerárquicos innecesarios.
- Favorecer la desconcentración de órganos y funciones.

La primera etapa de la reestructuración orgánica significó una reducción del 11%, al pasar de mil 324 a mil 177 unidades administrativas.

Por otra parte, actualmente está en curso la revisión y análisis de los organismos auxiliares, en donde, además de adoptar los criterios antes señalados, se incluyen otros elementos que permitirán una mejor valoración de la utilidad social que representan.

El Programa de Reestructuración Administrativa busca, en su segunda etapa, consolidar un nuevo esquema para el sector auxiliar, promoviendo el fortalecimiento de aquellos organismos cuya utilidad social o productiva sea prioritaria o estratégica para el desarrollo estatal y, asimismo, desincorporar los que no posean estas características.

Una de las principales prioridades del programa es lograr una efectiva desconcentración y descentralización de facultades y recursos, porque además de optimizar a éstos, se mejora significativamente la administración pública, al ponerla plenamente al servicio de los ciudadanos y al incrementar la calidad de los servicios públicos.

Ante las cambiantes condiciones socioeconómicas y políticas de la entidad, constantemente se perfecciona el marco jurídico y la normatividad en general de la administración pública. A esta fecha, se han efectuado adecuaciones a poco más del 50% del marco jurídico estatal, entre las que destaca en primer orden la Constitución Política local, la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares, la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley de Fomento Económico del Estado de México, entre otras.

En este mismo tenor, a partir de las estructuras orgánicas autorizadas se actualizan los reglamentos interiores de las dependencias, a fin de que se constituyan en instrumentos eficaces para cumplir con los propósitos gubernamentales.

Además, con el propósito de apoyar a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos en la elaboración de sus manuales e instrumentos administrativos, que contribuyan a dar congruencia y claridad a la organización y funcionamiento de sus unidades administrativas, se han publicado y distribuido diversas guías técnicas, tales como las de organigramas, modelos de organización, manuales de organización, de procedimientos y de políticas; archivos de concentración y de gestión, reglamentos interiores y reglamentos de aplicación municipal, entre otras.

Asimismo, para contribuir a la innovación de la gestión gubernamental, se edita la serie «Modernización y Mejoramiento de la Función Pública», de la que se han publicado cinco números: «Calidad en el Servicio Público: Una Nueva Filosofía Gubernamental», «Liderazgo de Excelencia en las Organizaciones Públicas», «Reingeniería en la Función Pública», «Círculos de Calidad en la Administración Pública» y «Justo a Tiempo: Una Actitud en el Trabajo Administrativo».

## **Mejoramiento de la atención al público**

El mejoramiento de la atención a la ciudadanía y la ampliación de su participación en la gestión gubernamental, implica el fortalecimiento de los medios de señalización y difusión de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los municipios; el rediseño de aquellos procedimientos que tienen una mayor demanda social y que, en ocasiones, representan dificultades a la ciudadanía; y la consolidación del Sistema Integral de Información y Participación Ciudadana.

Esta estrategia constituye el propósito fundamental del programa, porque existe el convencimiento de que, hoy más que nunca, se debe transformar y mejorar sustancialmente la atención al público. Es aquí donde se finca el sentido y la ejecución del Programa.

Para avanzar en este sentido, se puso en marcha un amplio programa de señalización de las oficinas gubernamentales, especialmente de aquéllas en las que se proporcionan servicios al público.

Asimismo, se elaboran y distribuyen a las oficinas de atención al público y a las principales organizaciones del sector social y del sector privado, guías informativas sectoriales de servicios al público, mismas que están permanentemente a disposición de la población. Estas guías contienen información precisa y actual sobre los requisitos, trámites, costos y horarios de atención de 719 servicios que proporcionan las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

También se realiza una intensa divulgación de los servicios al público, a la par que se captan y atienden las quejas y sugerencias de la ciudadanía, para lo cual se transmite de lunes a viernes un programa radiofónico y semanalmente un programa de televisión.

De esta manera, se promueve la revisión, rediseño y formalización de los procedimientos de los servicios al público, así como los de apoyo o internos, no sólo para agilizar los procesos, sino también para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. En este rubro, destacan especialmente: la automatización para la expedición de licencias de conducir; el refrendo vehicular; la ventanilla única del autotransporte; y la expedición del certificado de no antecedentes penales, entre otros.

Para fortalecer y ampliar los mecanismos de comunicación entre la sociedad y el gobierno, se consolida el Sistema Integral de Información y Participación Ciudadana (SIPACI), el cual articula y coordina los módulos de orientación e información al público, los buzones de quejas y sugerencias, el Servicio de Información Telefónica (SERVITEL), así como los programas radiofónicos y de televisión para la divulgación de servicios y la captación de opiniones, inconformidades y sugerencias de la ciudadanía.

Al respecto, es preciso destacar que los 13 módulos de orientación e información, que actualmente operan, atendieron a 500 mil personas durante 1995, mientras que el Servicio de

Información Telefónica (SERVITEL) a 100 mil usuarios; de tal suerte que, en promedio, ambos atienden a 2 mil 323 ciudadanos diariamente.

### **Profesionalización de los servidores públicos**

Esta estrategia se encamina a establecer las bases para mejorar la administración de personal y garantizar que su desempeño se realice en términos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, a partir de la implantación de sistemas que permitan el ingreso al servicio público a los aspirantes más calificados, así como asegurar su estabilidad y movilidad laborales, conforme a su desarrollo profesional y méritos en el servicio.

Creemos que para avanzar en la modernización del aparato gubernamental es indispensable involucrar plenamente a los servidores públicos, que constituyen el principal activo para lograr el cambio.

Actualmente, se opera un nuevo Sistema Integral de Personal y un Formato Unico de Movimientos. Con estos instrumentos, las dependencias del ejecutivo estatal realizan de manera desconcentrada las principales incidencias de personal, lo que permite efficientar y agilizar los procesos administrativos y mejorar la calidad y el control del pago a los servidores públicos.

En esta materia, cabe señalar que se ha modificado el sistema tradicional de capacitación, toda vez que a partir del año pasado se instrumentó un amplio programa de detección de necesidades reales y específicas de formación. Con base en éste, se elaboró el Programa BIANUAL de Capacitación, el cual se desarrolla bajo un criterio integral que comprende cuatro vertientes que son: capacitación para el puesto, capacitación para el desarrollo, calidad total en el servicio, y programa de prevención y fomento a la salud.

Complementariamente, se apoya la realización de diplomados, especialidades y estudios de posgrado en las instituciones de educación superior, en los que participa un número considerable de servidores públicos.

Además, la capacitación al personal que labora en áreas de atención al público, invariablemente, se correlaciona con la evaluación constante del «nivel de satisfacción del usuario», para garantizar una calidad creciente en los servicios que se le otorgan.

En este mismo tenor, se instrumenta un programa de calidad total en 36 escuelas normales de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, en las que se han integrado los equipos de alto desempeño y se han definido los parámetros de evaluación para las auditorías de mejora continua.

### **Racionalización y control de los bienes y recursos materiales**

La racionalización y control de los bienes y recursos materiales se orienta hacia la consolidación del marco normativo y de los sistemas de adquisición, suministro, conservación y uso de los materiales de consumo y de los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado.

En las actuales condiciones económicas nacionales y estatales, la racionalización resulta ser un imperativo; hoy más que nunca, se debe ser escrupuloso en el gasto público, no sólo para consolidar una sana administración sino para ejercer el servicio público con un amplio sentido de responsabilidad social.

En el gobierno del estado de México se ha venido ejecutando un programa de contención del gasto, el cual comprende la racionalización de las adquisiciones, de los combustibles, de la energía eléctrica, de los servicios telefónicos y de los arrendamientos de oficinas, entre otros aspectos; así como la enajenación de los bienes que ya no se consideran útiles para los fines de la administración pública.

Por otro lado, en materia de recursos materiales, se han efectuado cambios profundos en los sistemas y procedimientos de operación, entre los que destaca el establecimiento de la cédula del proveedor, a través de la cual se facilita y agiliza la participación de las empresas en los actos adquisitivos; el diseño integral y la aplicación del sistema de compras consolidadas; la implantación de un sistema de garantía de las adquisiciones, a través de una fianza global; y la integración de un catálogo de normas técnicas, cuyo objetivo es elevar la calidad de las adquisiciones mediante la certificación oportuna de los productos.

Respecto al control patrimonial, es conveniente resaltar que existe un moderno sistema automatizado que, de manera desconcentrada, permite registrar y controlar los bienes muebles de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del ejecutivo.

### **Desarrollo informático**

Dado que las tecnologías de la información se han constituido en un importante instrumento para la gestión gubernamental, nos hemos abocado a promover el uso óptimo de los sistemas y recursos informáticos, así como el desarrollo e instrumentación de macrosistemas y programas de apoyo, a fin de que apoyen la toma de decisiones y la ejecución de los programas, tendiendo a consolidar una auténtica cultura informática en la administración pública.

Una de las prioridades en materia informática es la descentralización a las dependencias y organismos auxiliares de los sistemas más importantes, como es el caso de los siguientes: de Recaudación, de Deuda Pública, de Control de Bienes Muebles y de Control de Vehículos Robados, entre otros.

### **Modernización de la administración de documentos**

La modernización de la administración de documentos consiste en el mejoramiento de la calidad de la emisión de documentos, en la modernización de los archivos de gestión y en el control del patrimonio documental, para emitir y conservar los documentos que sirvan de base para tomar decisiones en la utilización de los recursos y en la prestación de los servicios a la ciudadanía, que den sustento a la actividad gubernamental y que faciliten su consulta.

Conscientes de que la generación y uso de documentos es una actividad intrínseca de la administración pública, se han desarrollado diversas acciones para normar su emisión, registro, consulta y preservación, a partir de la implantación de los manuales de Comunicación Formal y de Normas y Políticas para la Emisión y Control de Publicaciones Oficiales.

Además, el Archivo General del Poder Ejecutivo, que alberga 163 millones de documentos, ha consolidado su infraestructura, con la construcción de modernas instalaciones, equipadas conforme a las normas técnicas internacionales.

Asimismo, se realiza una capacitación constante de los servidores públicos adscritos a las diversas unidades documentales para organizar y usar adecuadamente los archivos de gestión y trámite, así como para facilitar la toma de decisiones y la prestación de los servicios al público.

### **Modernización de las administraciones municipales**

Estrategia total del programa es la relativa a la promoción para la modernización de las administraciones municipales, la cual comprende la asesoría y el apoyo técnico a los 122 municipios de la entidad, en materia de desarrollo institucional, mejoramiento de la atención al público, profesionalización de los servidores públicos municipales, racionalización y control de los bienes y recursos materiales, administración documental y desarrollo e instrumentación de sistemas administrativos automatizados.

La modernización administrativa, para que sea integral, debe comprender también, con absoluto respeto a su autonomía, a los ayuntamientos, mas aun cuando son el ámbito del que parten y hacia el cual convergen las expresiones ciudadanas más genuinas.

En esta vertiente destaca la instalación en 94 ayuntamientos de programas del Sistema Automatizado de Administración Municipal (SAM), el cual comprende 12 módulos, entre los que destacan los de predial, agua potable, presupuesto de obras, contabilidad, nómina e ingresos diversos, entre otros, mismos que contribuyen al perfeccionamiento de la gestión pública en los ayuntamientos.

### **Prospectiva**

Los avances presentados en materia de desarrollo administrativo, contrastados con las actuales condiciones socioeconómicas y las crecientes demandas ciudadanas, nos obligan a redoblar nuestro empeño, a fin de contar con un aparato público ágil, transparente y dotado de mayor flexibilidad y productividad social.

Es por eso que en cada dependencia se viene integrando una Comisión Interna de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública, que se encargará de ejecutar el programa en el ámbito institucional, y a nivel global se conforma un Comité de



Seguimiento y Evaluación. Paralelamente, se elaboran e instrumentan los programas sectoriales e institucionales correspondientes.

Adicionalmente, se promueve la suscripción de convenios de coordinación con los ayuntamientos de la entidad que decidan incorporarse al Programa.

En términos generales, con el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999 se pretenden alcanzar los siguientes resultados:

- Una administración pública moderna, eficiente en su desempeño, eficaz en la respuesta a las demandas de la sociedad y honrada en los procesos de gestión.
- Una legislación administrativa moderna.
- Esquemas de organización flexibles, ágiles y sencillos.
- Mecanismos de atención y participación ciudadana amplios y modernos.
- Procedimientos de servicios al público automatizados, seguros, ágiles y simplificados.
- Servidores públicos profesionalizados de alta calidad y comprometidos con el mejoramiento continuo.
- Sistemas de administración de documentos y archivos modernos y de fácil acceso.
- Administraciones municipales involucradas en los procesos de modernización y mejoramiento continuo.

En el futuro se acrecentará la exigencia de que la administración pública incremente sus índices de eficacia y eficiencia. Es indudable que las entidades federativas que logren la transformación de sus administraciones públicas, tendrán mayores oportunidades de alcanzar un desarrollo socioeconómico integral.

Lograr este cometido implica superar, invariablemente, las resistencias que acompañan a todo proceso de cambio; es decir, para que nuestras administraciones públicas evolucionen requieren romper inercias y erradicar prácticas vetustas, profundizar los esfuerzos descentralizadores, fortalecer su capacidad de respuesta y ser más eficientes y eficaces, a fin de afrontar exitosamente coyunturas tan complejas como la que hoy tenemos ante nosotros.

En el gobierno del estado de México estamos empeñados en configurar una administración pública rápida, simplificada; que inspire confianza y que sea capaz de corresponderla, de modo que aliente la más amplia participación ciudadana en la gestión de los asuntos que son de interés general y les dé un carácter no sólo administrativo, sino también y, sobre todo, ético.

## *Bibliografía*

- CONAPO, **Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal**, 1990, México, D.F., 1993.
- GEM, **Informes de Gobierno**.
- GEM, **Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999**, Toluca, México, 1993.
- GEM, INFONAVIT, Comisión Consultiva Regional del INFONAVIT (Estado de México), **Situación actual y perspectivas de la vivienda en el estado de México**, Tlalnepantla, México, junio de 1996.
- GEM, Procuraduría General de Justicia, **Registros administrativos 1994-1995**.
- GEM, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Protección Civil, **Atlas de riesgos**, versión preliminar, 1995.
- GEM, Secretaría General de Gobierno, Dirección General de Protección Civil, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, **Sitios susceptibles de inundación en áreas urbanas en época de lluvias Valle Cuautitlán-Texcoco y Valle de Toluca**, Toluca, México, 1996.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Agenda estadística básica del estado de México 1996**, Toluca, México, 1996.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Aspectos demográficos, regionales y socioeconómicos sobresalientes 1990-1995**, Toluca, México, mayo de 1996.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Atlas general del estado de México**, Toluca, México, 1992.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el estado de México**, Toluca, México, 1992.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Indicadores de precios del estado de México 1985-1995**, Toluca, México, 1985-1995.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Niveles de bienestar en las áreas geoestadísticas básicas urbanas del estado de México 1990** (mimeo), Toluca, México, mayo de 1996.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Niveles de bienestar en las localidades del estado de México 1990** (mimeo), Toluca, México, 1995.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Nomenclátor de localidades del estado de México 1995**, Toluca, México, 1995.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Panorámica socioeconómica del estado de México 1993**, Toluca, México, 1993.
- GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Producto interno bruto nacional y estatal 1990**, Toluca, México, 1995.

GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Proyecciones de población** (inédito), Toluca, México, 1996.

GEM, SFP, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, **Seminario El estado de México en perspectiva**, Toluca, México, julio de 1992.

IMSS, Delegación Estado de México, Oficina de Estadística y Análisis de la Información, **Desarrollo de población asegurada en el estado de México**, mayo de 1996.

INEGI, **XI Censo de Población y Vivienda 1990**, Aguascalientes, Ags., México, 1990.

INEGI, **Censos Generales de Población y Vivienda 1980-1990**.

INEGI, **Conteo de Población y Vivienda 1995, Estados Unidos Mexicanos, Resultados Preliminares**, México, 1996.

INEGI, **Niveles de bienestar en México**, Aguascalientes, Ags., México, 1993.

ONU, Fondo de Población de las Naciones Unidas, **Estado de la población mundial 1995. Decisiones para el desarrollo: la mujer, la potenciación y la Salud genésica**.



# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



## MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL

La coordinación intergubernamental, entendida como un esfuerzo de armonización entre la racionalidad jurídico-político y la eficiencia económico-administrativa, es esencial para nuestro sistema federal, ya que requiere de estrategias globales y de políticas uniformes, pero no uniformizantes, orientadas todas ellas a brindar un mayor bienestar y justicia social a la población mexicana. Esto sólo puede ser factible a través de mecanismos de coordinación intergubernamental, como una estrategia para que los diversos ámbitos de gobierno puedan hacer frente a los grandes problemas nacionales. Así pues, la coordinación intergubernamental es un medio empleado por el estado para cristalizar el proceso descentralizador, a través de mecanismos e instrumentos que utilizan las instancias de gobierno entre sí, ya sea para redistribuir competencias, compartirlas o ejercerlas coordinadamente. Dichos mecanismos se detallan a continuación:

### *Convenio de Desarrollo Social*

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) tiene sus antecedentes desde 1976 en el Convenio Unico de Coordinación (CUC) y en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), mediante el cual se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la planeación nacional entre los ámbitos de gobierno federal y estatal.

En términos generales, el objetivo principal del CDS es coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza en las entidades e impulsar el desarrollo, regional y social, mediante la descentralización de programas financiados con recursos presupuestales del llamado ramo 00026 «Superación de la Pobreza».

Cabe destacar que en el estado de México, al igual que en todas las demás entidades federativas de la república durante el período 89-94, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), constituyó una pieza clave para impulsar su desarrollo, ya que fue eje normativo de las políticas y estrategias, no sólo por la coordinación intergubernamental, sino sobre todo por la orientación social del gasto público. El PRONASOL, durante su operación en el estado de México, ejerció 3'345,660.3 miles de nuevos pesos (mnp) de los cuales 1'692,980.6 mnp correspondieron al presupuesto federal; 1'217,779.7 mnp al presupuesto estatal, 191,161.06 mnp de las aportaciones directas de la población beneficiada y 243,738.04 mnp correspondientes a créditos.

Para 1996, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión autorizó que dentro del presupuesto de egresos de la federación, las erogaciones previstas para el ramo 00026 «Superación de la Pobreza» fueran del orden de \$ 11,000'000,000.00, distribuidos de la siguiente manera: para el Fondo de Desarrollo Social Municipal el 65% (7,150'000,000.00); para el Fomento de Prioridades Estatales el 5% (500,000.00); y para el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación el 30% (3,350'000,000.00).

Para el caso concreto del estado de México, el ejecutivo federal destinó para 1996 la transferencia al ejecutivo estatal de recursos presupuestales, que corresponden al Fondo de Desarrollo Social por un monto de \$ 366'621,863.00, los cuales se complementaron por las aportaciones estatales, que ascienden a un monto de \$ 133'378,137.00. Así pues, el techo financiero municipal se compone por recursos federales y estatales, con una estructura de participación de 73.32% federal y 26.68% estatal, de cuyo total el 3% corresponde a gastos indirectos y \$ 48'570,000.00 a recursos para contingencias municipales.

### *Coordinación fiscal*

El Sistema de Coordinación Fiscal que rige al estado de México se basa en la Ley de Coordinación Fiscal y «conforme a este esquema, las autoridades municipales conservan la explotación de diversos aspectos tributarios decretados por las legislaturas locales, bajo ciertos principios de uniformidad, precisamente comprometidos; y participación en el rendimiento de los impuestos que el propio sistema establece como distribuibles y cuya definición formal asume el Congreso de la Unión. Se conforman en dos vertientes bien definidas en los ingresos fiscales de los ayuntamientos. La primera agrupada en lo que se llama ingresos ordinarios autónomos (...); la segunda, por una participación definida mediante una fórmula de carácter general en los ingresos tributarios de la nación».<sup>1</sup>

Lo anterior ha permitido que los ingresos ordinarios registren incrementos significativos en relación a las previsiones presupuestales originales. Tan sólo en 1995 se registró un incremento nominal de 18.6 % con relación al año anterior y los ingresos propios registraron un incremento de 11.7% respecto a los de 1994. Ello es resultado de los esfuerzos recaudatorios realizados tanto por el gobierno del estado como por el de la federación, que se reflejan, en este último caso, en el aumento de las participaciones en impuestos federales percibidos. Estas superaron nominalmente en 20% las correspondientes a 1994; sin embargo, el crecimiento poblacional ha presionado con mucho al incremento de los ingresos tributarios, lo cual obliga al gobierno del estado a recurrir cada vez en mayor proporción al financiamiento crediticio.

Como se expuso anteriormente, la legislación vigente establece dos fondos para la asignación de recursos fiscales a los municipios: el fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal. El primero se constituye por el 19% de lo que corresponda a la recaudación nacional total de impuestos federales y se distribuye entre los estados, en función de su población y ciertos indicadores de producción y consumo.

El fondo de fomento municipal se integra con el 2% de la recaudación impositiva federal y su aplicación, al caso del estado de México, se determina conforme a la relación que guarda la recaudación municipal en impuestos y derechos, entre el monto de las participaciones recibidas en el ejercicio fiscal anterior.

Adicionalmente, inserto en el sistema de coordinación fiscal, el ejecutivo del estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, está en condiciones de suscribir convenios de



colaboración administrativa con los municipios en materia de registro de contribuyentes; recaudación, notificación y cobranza; informática; asistencia a contribuyentes, entre otros.

### ***Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)***

En razón de que el desarrollo económico del estado requiere para su concreción de la conjunción de esfuerzos y la coordinación de acciones entre los distintos ámbitos de gobierno, así como la participación activa de la sociedad, no sólo para expresar sus problemas y necesidades sino para plantear soluciones, el ejecutivo del estado creó en mayo de 1981 el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de México, como un órgano desconcentrado, «cuyo objetivo es el de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan la administración pública federal, del estado y sus municipios, relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad».<sup>2</sup>

Para su adecuado funcionamiento, el COPLADEM se encuentra integrado por representantes de dependencias tanto de la administración pública federal como de la estatal y municipal, entre los que destacan el gobernador del estado, como presidente; el delegado regional de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, como secretario técnico; los presidentes municipales; representantes de asociaciones de trabajadores y campesinos; representantes empresariales; instituciones de educación superior, entre otros.

Es de resaltar que entre las funciones que el COPLADEM tiene encomendadas, se encuentran las de fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal, sectoriales y municipales; así como coordinar el Sistema de Control y Evaluación tanto del Plan Estatal de Desarrollo, como de los planes que formule el sector público federal.

Durante 1995, la inversión pública en el estado de México ascendió a un total de 2'944,605 mnp, del cual el 5% (146,581 mnp) correspondieron al CODEM; el 71% (2'098,612 mnp) al Programa de Inversión Estatal; y 24% (699,413 mnp), se orientó hacia el CDS.

La inversión pública para 1996 se estima en 3 mil 340 millones de pesos, 9% más que en 1995, del cual el 54% corresponderá al PIE; el 33% al CDS; y el 13% al CODEM.

### ***Convenio de Desarrollo Municipal***

En el estado de México, a partir de 1984, el ejecutivo ha suscrito un convenio anual con los municipios a fin de atender coordinadamente las demandas sociales prioritarias, a través de la operación de recursos conjuntos. A este acuerdo de voluntades se le ha denominado «Convenio de Desarrollo Municipal» (CODEM) y se configura como un instrumento para el desarrollo, que permite coordinar esfuerzos, integrar acciones y combinar recursos estatales,

municipales y los propios de la comunidad, a fin de descentralizar funciones estatales, vigorizar el sistema de planeación y fortalecer las finanzas de los municipios.

En febrero de 1996 tanto el ejecutivo estatal como los 122 ayuntamientos ratificaron el CODEM, mediante el cual se conviene que las obras y acciones se financiarán con recursos provenientes de los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios, y sobre todo, se ejecutarán con base en los objetivos, políticas y estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipal.

En este contexto, el ejecutivo del estado transformó sustancialmente la operación del CODEM, lo cual permitió destinar recursos estatales del orden de 300 millones de pesos, lo cual significa más del doble del ejercido en 1995.

Por su parte, las haciendas municipales también se han adaptado a una nueva modalidad del Convenio de Desarrollo Social (CDS), que establece el Fondo de Desarrollo Social Municipal, al cual se canalizaron dos terceras partes de los recursos federales previstos en el Ramo 00026; es decir, el de desarrollo regional. Así, las aportaciones federales y estatales de este fondo ascienden a 500 millones de pesos, lo que representa el doble de los recursos ejercidos en 1995.

### ***Colaboración estado-municipios en la desregulación económica***

El gobierno del estado reconoce que en los últimos años la administración pública ha sido cuestionada «en cuanto a su eficiencia y sus capacidades para lograr los objetivos y fines de la sociedad»; esto derivado de la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica, además de una escasa capacidad de gestión pública que origina burocratismo y «corrupción» en la prestación de trámites y servicios.

Ante esta situación, el ejecutivo del estado expidió en noviembre de 1993 el Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, en el cual se especifica que la Secretaría de la Contraloría, como dependencia administrativa, se podrá coordinar con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), así como con los órganos competentes de los Ayuntamientos de la entidad.

Es así que el gobierno del estado de México ha puesto especial énfasis en apoyar a las administraciones municipales en el mejoramiento de sus respuestas, además de promover la simplificación administrativa y la desregulación económica municipal, con pleno respeto a su autonomía.

Producto de los esfuerzos realizados es el Convenio de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial, que en diciembre de 1995 suscribieron 18 municipios de la

entidad, mismos que en su conjunto generan el 81% del producto interno bruto (PIB) estatal y el 7% nacional, además de que en ellos se asienta el 63% de la población de la entidad, cuyo objetivo principal radica en la reducción de trámites y requisitos, y su homologación mediante la unificación de criterios, lo cual permitirá, indudablemente, atraer cada vez mayores inversiones al territorio mexiquense.

Aunado a lo anterior, en agosto de 1996 se llevó a cabo la Ratificación de la Alianza para la Vivienda en el Estado de México, el cual fue suscrito por el ejecutivo estatal con los 122 presidentes municipales, mismo que a principios del mismo año se celebrará entre el ejecutivo federal y los organismos financieros de vivienda, los ejecutivos de las 31 entidades federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado. Esta alianza tiene por objeto promover y fomentar condiciones para que las familias, en especial la de los sectores sociales más desprotegidos, tengan acceso a una vivienda digna y decorosa, con servicios adecuados y seguridad jurídica de su tenencia.

Entre los principales compromisos asumidos por los municipios destaca la simplificación de procedimientos en los trámites para la adquisición y producción de vivienda, así como la instalación de oficinas únicas municipales de trámites de vivienda.

### ***Convenio de Coordinación para la Realización del Programa Especial Denominado «Fortalecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental»***

Es mediante este mecanismo de coordinación que el ejecutivo estatal asumió el compromiso de desarrollar las acciones necesarias para promover y apoyar el fortalecimiento de los sistemas municipales de control y evaluación gubernamental, promoviendo al efecto la ratificación de acuerdos de coordinación con los municipios de la entidad.

Por su parte, el municipio adquiere el compromiso de realizar las verificaciones de los programas del Convenio de Desarrollo Municipal conforme a los lineamientos que establezca la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, a fin de conocer el grado de cumplimiento de las normas y metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.

Del total de auditorías financieras y de obras ejecutadas a las dependencias del sector central de la administración pública estatal y a los ayuntamientos durante 1995, se logró que el 75% de las contralorías municipales integraran un programa de trabajo debidamente estructurado. Del total de auditorías practicadas, 540 fueron a obras realizadas con recursos del Convenio de Desarrollo Municipal; representando 184% más de las ejecutadas en 1994.

Asimismo, se llevaron a cabo 31 giras que comprendieron a los 122 ayuntamientos para evaluar con los presidentes municipales, tesoreros y directores de Obras Públicas los resultados de auditorías financieras y de obras correspondientes a los programas CODEM, PIE y CDS, señalándoles las irregularidades y observaciones detectadas y estableciendo los compromisos para corregirlas.

## ACCIONES DE DESCENTRALIZACION RELEVANTES

### *Gobierno federal-gobierno estatal*

El tema de la descentralización en el debate ideológico y la gestión gubernamental es una idea que está presente en nuestro país desde hace ya varias décadas. Se ha presentado como elemento fundamental en la modernización integral del país, en la medida en que busca distribuir equitativamente las competencias y los recursos entre los gobiernos federal, estatal y municipal; acercar la toma de decisiones a los ámbitos donde se generan las demandas sociales que requieren de una acción inmediata y eficaz; distribuir el poder y los recursos nacionales a los ámbitos de decisión que contribuyan al cumplimiento de las nuevas tareas y responsabilidades encargadas. Los propósitos de esta política nacional se orientan a disminuir las prácticas y efectos negativos de la tendencia centralizadora de las decisiones y de los recursos, a fin de coadyuvar a la modernización del quehacer gubernamental.

Bajo el esquema de la política descentralizadora, el gobierno federal ha diseñado e implementado un conjunto de programas, acuerdos y acciones, cuyas metas específicas se orientan a la descentralización de funciones, decisiones y recursos, hacia las entidades federativas y municipios que, de acuerdo a sus capacidades organizativas y técnicas, pueden ser receptores y ejecutores de dicha política.

En este sentido, el gobierno federal ha diseñado una estrategia para descentralizar hacia el estado de México, al igual que a otras entidades federativas, funciones en diversas materias que atendía la administración pública federal. Entre las de mayor relevancia, encontramos las siguientes:

#### **Organización del sistema educativo**

El propósito de recurrir al federalismo en el rubro educativo, es articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de los municipios y de la federación en la configuración de una educación básica de calidad, a través de un proceso de descentralización.

Con la expedición de la Ley Federal de Educación, se dispone que el gobierno federal podrá celebrar con los estados y municipios, convenios para coordinar o unificar dicho servicio. En este sentido, en febrero de 1996, la Secretaría de Educación Pública, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, y el gobierno estatal, celebraron el Convenio para la federalización de la construcción de escuelas en los niveles preescolar y secundaria. En él se establece la responsabilidad del gobierno estatal en la planeación y programación de la construcción y equipamiento de escuelas en los niveles preescolar y secundaria en todas sus modalidades, a partir de los requerimientos que le presenten los ayuntamientos. El propósito es atender mejor los rezagos de edificación y equipamiento y adecuarse a las necesidades locales. El gobierno federal, por su parte, asignó al estado en el ejercicio 1996 una inversión de \$47,385,900.00 encaminado a fortalecer la capacidad económica y administrativa del

gobierno estatal para que construya, repare, habilite, mantenga y equipe su propia infraestructura educativa.

Derivado de federalismo educativo se diseñó a su vez un proceso (a instrumentarse en tres años) para la descentralización gradual del CAPFCE, encaminado a fortalecer la capacidad técnica, financiera y administrativa de los gobiernos estatales y municipales para que construyan sus propias unidades educativas.

### **Servicios de salud**

Derivado del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1996, suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, se busca que, a través del proceso de descentralización, los estados de la federación consoliden sus sistemas estatales de salud; manejen y operen directamente los servicios de salud en el ámbito de su competencia, así como los recursos financieros, a fin de cubrir las necesidades de la sociedad de acuerdo las prioridades locales; y acerquen los servicios de salud para la población no asegurada.

La transferencia de atribuciones que realizó el gobierno federal al estado de México se dio en los siguientes rubros: salubridad general (el estado de México a través de sus instituciones competentes asume nuevas funciones en la regulación y control sanitario); servicio de apoyo (tiene la facultad para manejar y controlar los recursos presupuestales que asigne la Secretaría de Salud, los servicios personales, recursos materiales y servicios generales); transferencia de bienes muebles e inmuebles (su nueva responsabilidad es la dirección de las unidades médicas).

La descentralización de los servicios no implica la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en materia de salud, pero sí una nueva forma de relación entre las autoridades federales, estatales y municipales para el establecimiento, ejecución y evaluación de objetivos claros en la materia.

### **Fomento agropecuario**

El nuevo fomento agropecuario busca en sus estrategias una mayor productividad en el agro mexicano y elevar los ingresos netos de los productores. De esta política se desprende el Acuerdo Nacional para la Federalización de Atribuciones, Programas, Acciones y Recursos del Sector Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que suscribe el gobierno federal con los gobiernos de los estados. En este sentido, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), ha llevado a cabo diversas reuniones de trabajo para descentralizar proyectos en esta materia al gobierno del estado de México. En el proyecto de descentralización, la SAGAR propone transferir al estado de México 8 distritos de desarrollo rural, 56 centros de apoyo al desarrollo rural, 11 proyectos operativos y, como apoyo a la operación de éstos, 680 plazas, 14 inmuebles propiedad de la SAGAR y 10 en renta y 65 vehículos; así como los recursos presupuestales correspondientes para su

operación, vía un fondo especial de federalización en materia agropecuaria dentro del marco de la Ley de Coordinación Fiscal. El gobierno del estado, en cumplimiento de las disposiciones del acuerdo referido y del Convenio de Coordinación, integra y organiza el Consejo Estatal Agropecuario, el cual participa en los planes y programas de desarrollo agropecuario en el estado.

Los programas que atenderá al gobierno estatal son: Procampo, Produce Capitaliza, Fomento a la Producción Lechera, Ganado Mejor, Capacitación, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, Kilo por Kilo de Semilla, Transferencia de Tecnología y Sistema de Información Agropecuaria. Para la ejecución de dichos programas, la SAGAR transfirió a la entidad en 1996 la cantidad de \$25'000,000.00, los cuales se ejecutarán por medio del Fondo de Fomento Agropecuario Estatal.

La ejecución de los programas da la facultad y responsabilidad al gobierno del estado para la coordinación y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, en tanto que la SAGAR sufragará el gasto asociado a la operación de los distritos en materia de recursos humanos y financieros.

### **Comunicaciones y transportes**

En febrero de 1996, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), dio a conocer su «Programa de Descentralización 1996-2000», estableciendo como objetivos principales: descentralizar a los estados, vía la suscripción de convenios, 20,000 kms. que integran la red carretera federal secundaria; la construcción y conservación de 75,000 kms. de caminos rurales y alimentadores; la transferencia del 47% de los recursos autorizados para los programas de conservación de carreteras federales y de construcción y mantenimiento de caminos rurales, y la transferencia de 5,500 empleados para la realización de los programas respectivos. El propósito de ejecutar esta política es articular acciones y programas de los tres ámbitos de gobierno en el mejoramiento de la prestación del servicio de comunicaciones y transportes, en la satisfacción de las necesidades sociales relacionadas con esta materia y el aprovechamiento eficaz de la infraestructura creada.

En este sentido, en el mes de septiembre de 1996, los gobiernos federal y del estado de México, a través de sus respectivas secretarías del ramo, suscribieron el Convenio de Descentralización, para transferir al estado nuevas funciones en materia de comunicaciones y transportes, así como recursos para el cabal cumplimiento de los compromisos delegados. La implementación del convenio presenta a la fecha los siguientes resultados: el gobierno federal descentralizó al gobierno del estado la conservación y mantenimiento de 2,181 kms de caminos rurales y 481 kms de caminos pavimentados, así como recursos financieros por \$3'400,000.00 de los cuales, \$2'200,000.00 se utilizarán para el uso de *mano de obra intensiva* y \$1'200,000.00 se aplicarán en los programas de mantenimiento y conservación de caminos, ahora a cargo del estado.

Asimismo, ha transferido a la entidad la administración de 46 plazas federales del personal que operará los programas; 30 vehículos y 4 equipos de maquinaria pasada, con el fin de fortalecer la capacidad del Estado en la administración, ejecución y eficiencia de este servicio.

### ***Descentralización estado-municipios***

Como parte de las políticas de descentralización y fortalecimiento del federalismo, el gobierno del estado de México ha impulsado la transferencia de facultades a los municipios en una diversidad de materias, con el objeto de dotar a los ayuntamientos de los elementos que les permitan ampliar la eficiencia y cobertura en la prestación de servicios públicos básicos y, en general, incrementar su capacidad de respuesta ante los crecientes reclamos sociales.

Para no generar más problemas que los que la descentralización pretende revertir, el gobierno estatal ha procurado una sistemática y selectiva transferencia de competencias, fundamentalmente a aquellos municipios que demuestren contar con la capacidad administrativa y técnica que les permita atender con eficacia las nuevas responsabilidades, en beneficio de sus propias comunidades.

Entre las facultades que han sido descentralizadas a los municipios de la entidad, cabe destacar las siguientes: la administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso del suelo, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, la emisión de dictámenes de impacto vial, la administración de parques naturales y el registro y control de aguas residuales.

En el caso de la administración del impuesto predial, resulta significativo el hecho de que el total de los 122 municipios de la entidad lo administren actualmente, recabándolo directamente en sus tesorerías y disponiendo de la totalidad de los ingresos recaudados. Esto implica, desde la perspectiva estatal, el reconocimiento de la madurez de las haciendas locales para el ejercicio de la función. En el ámbito local, significa un gran avance en la conservación de una mayor capacidad tributaria y, por lo tanto, el cumplimiento puntual de lo estipulado en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Al respecto, algunas de las ventajas derivadas de la transferencia de esta facultad son: el ahorro de los costos administrativos que implicaba la recaudación por el gobierno estatal y, por lo tanto, la captación íntegra, por parte de los municipios, de los recursos generados por este concepto; la posibilidad de valorar internamente la eficiencia del sistema de cobro y la disponibilidad inmediata de este ingreso, lo que permite fortalecer las arcas municipales.

En lo que concierne a la prestación del servicio de tránsito, es indispensable que los ayuntamientos dispongan de la capacidad técnica y administrativa suficiente para brindar con eficiencia y calidad este servicio de alto impacto y demanda social. De ahí que a la fecha sólo a 10 ayuntamientos (Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac y Tlalnepantla) se les haya transferido, vía la formalización de convenios, dicha atribución. Tales municipios se ubican en la zona conurbada

a la ciudad de México. La mayor parte de ellos lo prestan únicamente de manera operativa, es decir, controlando el tránsito de vehículos a través de personal uniformado y solamente Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla proporcionan también el servicio administrativo de expedición de licencias de conducir, otorgamiento de servicios, cobro de infracciones, entre otros, con el consiguiente incremento sustancial en la recaudación que ingresa por tales conceptos, lo que evidencia la necesidad de impulsar esta modalidad en el caso de los municipios que sólo lo prestan operativamente y que tienen que prescindir del costo que implican los gastos de administración.

La expedición de la licencia de uso del suelo es una función que constitucionalmente corresponde a los municipios; sin embargo, a raíz de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que establece como estrategia principal la desconcentración de los principales centros urbanos del estado, se han establecido 46 centros de población estratégicos, en los cuales la expedición de los documentos mencionados está a cargo del ejecutivo estatal, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano. Por lo anterior, para que un ayuntamiento otorgue la licencia municipal de construcción, es requisito indispensable contar previamente con la licencia estatal de uso del suelo.

De los 46 centros de población estratégicos, que corresponden a igual número de municipios, el gobierno del estado ha suscrito convenios de coordinación administrativa con 21 de ellos (Naucalpan, Metepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca, Huixquilucan, Coacalco, Nezahualcóyotl, Nicolas Romero, Valle de Chalco, Jilotepec, Cuautitlán, Ixtlahuaca, Almoloya de Juárez, La Paz, Tenancingo, Ecatepec y Tultitlán) para transferirles la facultad de expedir la licencia de uso del suelo «normal», es decir, que no implique impacto urbano significativo en sus áreas de influencia. En los planes de desarrollo urbano y de centros de población estratégicos se precisa lo que se entiende como impacto urbano significativo.

Esta acción ha redundado en el fortalecimiento del control del municipio sobre los procesos de ocupación y promoción del desarrollo urbano de su territorio, coadyuva a agilizar la emisión de la licencia de construcción; evita traslados de los interesados en dicho trámite al ser atendidos en sus propias comunidades y, como consecuencia, impulsa la actividad económica derivada de la industria de la construcción, en un marco de control y vigilancia de la urbanización del territorio municipal.

Sobre el particular, cabe comentar que en el proyecto de la nueva Ley de Desarrollo Urbano, que sustituirá a la actual Ley de Asentamientos Humanos, se prevé la transferencia a los municipios de la entidad de la licencia de uso del suelo «normal», reservándose el gobierno estatal la expedición de la licencia para uso de impacto urbano significativo, precisándose los casos más generales de los que se entiende por impacto significativo desde el propio anteproyecto de la ley. En este sentido, se debe valorar la conveniencia de profundizar la descentralización de facultades, para que al menos los 46 centros de población estratégicos asuman paulatinamente la emisión de licencias para uso de impacto urbano, de acuerdo a su capacidad técnica y administrativa, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de esta responsabilidad.



Derivado del fomento a la descentralización de servicios básicos, desde 1991 se ha promovido la creación y consolidación de organismos descentralizados operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Para ello, el Gobierno estatal ha realizado acciones de concertación y suscripción de convenios, mediante los cuales se les transfirió bienes e infraestructura hidráulica que representan una inversión acumulada de \$462'891,345.00 al mes de septiembre de 1996.

Para esa fecha, se habían creado 37 organismos operadores, de los cuales 32 se encuentran en funciones y en proceso de desarrollo (citados conforme se fueron constituyendo: Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Valle de Bravo, Metepec, Chalco, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli, Tenancingo, San Mateo Atenco, Lerma, Nicolás Romero, Tecámac, Teoloyucan, Toluca, Coacalco, Ixtapan de la Sal; Jilotepec, La Paz, Tenango del Valle, Teotihuacan, Tequisquiac, Nezahualcóyotl, Jaltenco, Tultitlán, Chicoloapan, El Oro, Malinalco, Chimalhuacán, Valle de Chalco y Atlacomulco) y 5 de ellos no han iniciado aún operaciones por diferentes razones (Santa María Rayón, Zumpango, Amecameca, Polotitlán y Zinacantepec). Los organismos operadores que se encuentran funcionando contemplan una cobertura de servicio que beneficia al 78.7% de la población estatal, dado que la mayoría de ellos se localizan en los municipios más densamente poblados.

Al reto de ampliar la creación de organismos operadores, se agrega el imperativo de consolidar y fortalecer los ya creados, de tal manera que presten un servicio eficiente a la población y representen, sobre todo, un apoyo real al municipio en que se ubican. De los 37 organismos existentes, 19 de ellos trabajan con déficits variables, por lo que en su etapa de consolidación deben preverse los ajustes que permitan incrementar gradualmente su eficiencia a través de acciones como la actualización de tarifas y padrones de usuarios, reducciones de gastos administrativos, mantenimiento y modernización de infraestructura entre otras acciones. Al respecto, cabe mencionar que el gobierno estatal brinda capacitación al personal directivo y operativo de los organismos, con fin de elevar la eficiencia del gasto público, mejorar las políticas de relaciones con los usuarios, optimizar las estructuras orgánicas y contar con personal especializado.

Por otra parte, el gobierno estatal ha transferido funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectiva, así como la emisión de dictámenes de incorporación e impacto vial para conjuntos habitacionales menores de 60 viviendas y de desarrollos con impacto no significativo, a los municipios de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Huixquilucan y Tlalnepantla.

Los ayuntamientos signantes del convenio de coordinación tienen, además, las siguientes funciones relevantes: proveer el suministro e instalación de señalamientos horizontal y vertical, así como el mantenimiento de la red de semáforos; elaborar proyectos integrales de construcción, mantenimiento y mejoramiento de obras de infraestructura vial; vigilar que los derechos de vía, utilizables para la construcción o ampliación de obras viales, se encuentren libres de interferencias; y atender solicitudes para dictaminar sobre el diseño y ubicación de los accesos a la vía pública, en lo particular lo relativo a estacionamientos.

Otro de los rubros en las que se han llevado a cabo acciones de descentralización es lo relativo a la administración de parques naturales y de la fauna. Esta práctica se ha venido extendiendo en los últimos años, del gobierno federal a los estatales y de éstos a los municipales.

Al mes de septiembre de 1996, el gobierno del estado de México había suscrito convenios con 5 municipios para transferirles la administración, acondicionamiento, protección, promoción, desarrollo y vigilancia de parques.

Al municipio de Nezahualcóyotl se le transfirió el Parque del Pueblo; a Atizapán de Zaragoza, el Campamento Los Ciervos; a Jilotepec, el Llano Canalejas y Las Sequoias; y a Amecameca, el Parque Nacional Sacromonte. Junto con los parques se transfirió el personal operativo encargado de su cuidado. Las partes signantes de los convenios respectivos acordaron que los ingresos que los ayuntamientos obtengan con motivo de la administración del parque, serán aplicados en beneficio de su mantenimiento, así como para cubrir los salarios y demás prestaciones laborales del personal adscrito a los mismos.

La protección ecológica es, ciertamente, en el contexto nacional y estatal, una materia de atención relativamente reciente. Ante la gran complejidad que representa esta problemática, sobre todo en los municipios mexiquenses conurbados a la ciudad de México, y a partir del reconocimiento de las limitaciones presupuestales, de infraestructura y de personal que enfrenta la Secretaría de Ecología, se han dado incipientes esfuerzos por descentralizar facultades en ciertos rubros que convendría ampliar no sólo a otras materias sino también a una mayor cantidad de municipios.

Es así que en mayo de 1996 se formalizó el Acuerdo de Coordinación con el Ayuntamiento de Naucalpan, para transferirle el registro y control de las descargas de aguas residuales vertidas en los sistemas, redes de drenaje y alcantarillado administrados por dicho municipio. Esta acción permitirá al ayuntamiento efectuar visitas de inspección, realizar las notificaciones y evaluaciones, emitir los dictámenes, desahogar los procedimientos administrativos y la garantía de audiencia a los particulares, aplicar sanciones y expedir las autorizaciones y requisitos de descargo de aguas residuales generales en su ámbito territorial. En suma, Naucalpan tendrá un papel más activo en la prevención y combate a la contaminación ecológica.

En suma, la experiencia histórica ha demostrado que la descentralización no es en sí misma garantía de un mejor funcionamiento de las instituciones; su efectividad está condicionada por la existencia de una diversidad de factores complejos y cambiantes. A pesar de ello, ni duda cabe que el desarrollo armónico y sostenido del país pasa por el fortalecimiento integral de los gobiernos municipales.

Profundizar y ampliar la descentralización de competencias, responsabilidades y recursos al ámbito municipal se ha convertido cada vez más en una cuestión crucial y decisiva, para que éstos cuenten con los elementos que les permitan otorgar una atención oportuna y eficiente, así como los servicios que demandan con mayor insistencia sus comunidades.

# CAPITULO IV

---

PROFESIONALIZACION  
DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS



## REGIMEN JURIDICO

**E**l régimen jurídico que regula las relaciones entre los servidores públicos y el gobierno estatal es sujeto de revisión y actualización permanentemente y está constituido por varios ordenamientos jurídicos y administrativos, entre los que destacan: CPEUM (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México); Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios; Ley y Reglamento para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México; Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; Reglamento Interior de la Secretaría de Administración; Reglamentos Escalonarios para los Trabajadores Educativos al Servicio del Estado de México y de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México; Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo; Acuerdo para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México; Acuerdo para la Constitución de la Comisión de Becas; Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Capacitación; Acuerdo que Fija el Esquema de Compatibilidad en Horario y Funciones; y Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal.

Actualmente, a los servidores públicos, se les clasifica en generales y de confianza, los cuales pueden ser, a su vez, nombrados por tiempo indeterminado o por tiempo u obra determinados. Los servidores públicos generales tienen derecho a sindicalizarse.

### *Sistema Integral de Personal*

Se entiende por Sistema Integral de Personal el conjunto de normas, métodos, técnicas y acciones que el gobierno del estado de México establece con el fin de lograr el cambio de la cultura de la organización laboral en la administración pública. Este se constituye en el eje alrededor del cual el aparato público es un instrumento de política social que, regulando la relación entre el Estado y sus servidores públicos, propicia para éstos mejores oportunidades de empleo, remuneración, capacitación y desarrollo y, para la sociedad usuaria de los servicios del gobierno, la obtención de la atención satisfactoria de sus demandas.

El Sistema Integral de Personal se sustenta en tres columnas troncales, las cuales, al interactuar dinámicamente, pretenden, por una parte, modernizar los sistemas y hacerlos operativos; y por la otra, brindar al servidor público los medios para lograr su desarrollo personal y profesional y, consecuentemente, ofrecer servicios oportunos, amables y eficientes a la ciudadanía.

Estas tres columnas troncales del Sistema Integral de Personal son: a) la legislación laboral que rige las relaciones de trabajo entre el gobierno estatal y los servidores públicos, la cual se encuentra integrada por la ley laboral vigente, sus disposiciones reglamentarias y los convenios

celebrados con los sindicatos; b) el subsistema de profesionalización del servidor público, en el que se le concibe como un ser humano integral que, desde el momento en que ingresa al servicio, requiere contar con los conocimientos, aptitudes y actitudes mínimas que le permitan el buen desempeño de sus labores, y con canales de comunicación por los que identifique las posibilidades de realizar una carrera dentro del servicio, como resultado de un proceso de formación permanente, a través de programas de capacitación y desarrollo, así como del desempeño en su puesto; y c) el sistema de cómputo que brinda el apoyo técnico, moderno y eficiente para soportar todos los trámites y controles asociados a la vida activa del servidor público.

## PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO

El término profesionalización no es unívoco, se utiliza con muy diversas acepciones y sentidos.<sup>1</sup> En el estado de México tiene, sin embargo, carta de naturalización desde hace más de 15 años y se refiere al proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece y se desarrolla en el mismo, hasta su egreso, todo ello de manera planificada y controlada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo, merezca el calificativo de profesional.

Los documentos normativos y procedimentales relativos a los servidores públicos, hacen referencia a la profesionalización del servidor público, en el sentido antes descrito. El concepto «servicio civil de carrera», en su más amplia acepción está, de esta manera, inmerso y comprendido en el de profesionalización.

Por ello, la profesionalización es la parte medular del Sistema Integral de Personal, pues en la práctica cotidiana representa la causa y efecto de la administración y desarrollo del personal, ya que repercute en todas las situaciones por las que atraviesa el servidor público en el transcurso de su vida laboral. Cada etapa de desarrollo del servidor público se canaliza, controla, procesa y registra. Todo ello conforme a la política y normatividad administrativas que se derivan desde el más alto nivel de autoridad. Es así que movimientos de personal que podrían ser considerados como un fin en sí mismos, no son sino eslabones de una cadena que se inicia con el ingreso del servidor público y termina con su baja del servicio.

El alta de un servidor público, sus diferentes alternativas de cambio, ya sea de nivel, de rango o de adscripción, los registros de sus antecedentes; el o los puestos que ocupa o ha ocupado en la administración; la calidad de su desempeño; sus notas de mérito o demérito; los reconocimientos o sanciones de que ha sido objeto, su puntualidad y asistencia; sus percepciones y todos aquellos datos que permiten saber quién y cómo es, hasta el documento de su baja, requieren de un procesamiento específico. La recopilación y registro de esta información, por mínimos que parezcan, tienen una guía y un fin mayor pues se contextualizan en la profesionalización del servidor público, la cual, a través de éstos adquiere fisonomía y características propias.

La profesionalización de los servidores públicos se conforma, a su vez, de los siguientes cinco subsistemas que se encuentran interrelacionados: a) estructura salarial; b) catálogo de puestos; c) capacitación y desarrollo; e) evaluación del desempeño; y d) estructura de ascensos escalafonarios.

La estructura salarial de cualquier organización laboral define, enmarca y da su proyección real a la política de desarrollo y administración de personal.

En tanto se está inmerso en un medio laboral diverso, complejo y competitivo por obtener mano de obra altamente calificada, la estructura de remuneraciones condiciona el ingreso y la permanencia en el trabajo.

En este sentido, el gobierno del estado de México definió una política salarial que le permite reclutar y seleccionar a personas que desean integrarse al servicio de la sociedad y hacer dentro de la administración pública una carrera profesional.

Esta política salarial parte de la base de que el tiempo dedicado al servicio es la primera condicionante del sueldo a percibir, esto es, que los servidores públicos pueden laborar siete o nueve horas diarias; en el primer caso debe existir coincidencia entre las necesidades del servicio que se presta y la anuencia de sus superiores para que así sea.

El sueldo base que se determina, conforme a la descripción y evaluación del puesto, es el que corresponde al trabajo de siete horas. La diferencia existente entre trabajar siete horas y laborar nueve, se traduce en una mayor dedicación de dos horas concretamente, que representa un 28.57% más de tiempo, esfuerzo y permanencia en el servicio. Por esta modalidad, los servidores públicos que laboran nueve horas tienen el derecho de percibir un diferencial de sueldo equivalente.

Si adicionalmente el desempeño, entrega y vocación de servicio se traduce en resultados de alta calidad y eficiencia, los servidores públicos podrán alcanzar diferencias porcentuales mayores en sus ingresos que van hasta un 52%.

De ahí que el tabulador del gobierno estatal se conforma de un sueldo base (rango 1) y tres rangos más (2,3 y 4) que reflejan esta política. Toda persona que ingrese al servicio público estatal deberá hacerlo en el rango 1, tratándose de trabajo de siete horas para personal sindicalizado, y en el rango 2 cuando se trate de puestos de nueve horas, para facilitarle su ascenso con base en el desempeño.

Por otro lado, la estructura salarial parte de un principio de equidad basado en que las diferencias relativas existentes entre los diversos niveles salariales, se den en forma progresiva, de tal manera que un incremento en responsabilidades, esfuerzo físico o mental, mayores conocimientos o experiencia, y todos los factores que se utilizan para evaluar un puesto, tengan su justa contraprestación en el monto fijado para su pago. Lo anterior es lo que da origen a la «curva salarial».

En el estado de México existen cinco tabuladores diferentes en los que se aplican los criterios anteriores; de acuerdo al tipo y jerarquía de los servidores públicos: a) operativos (tanto generales como de confianza); b) magisterio; c) enlace y apoyo técnico; d) mandos medios; y e) mandos superiores.

El catálogo de puestos es un instrumento administrativo en el que se analizan y clasifican éstos, de acuerdo a su descripción, análisis y valuación respectivos, efectuados conforme a las normas correspondientes. Dado que cada una de las dependencias tiene atribuciones, funciones y responsabilidades específicas, no todos los puestos existentes en el gobierno estatal son requeridos en todas ellas; en esta virtud, se ha elaborado un catálogo de puestos para cada una; en consecuencia éstas sólo pueden utilizar los puestos que se encuentran comprendidos en su catálogo específico.

En el catálogo de puestos de cada dependencia se señala la denominación del puesto, el cual debe ser coincidente con la función asignada a los servidores públicos. Asimismo, asociado a cada puesto se especifica el grupo, la rama, el número de puesto y el nivel salarial que le corresponde. El código resultante es el del puesto. Adicionalmente a esta información, los catálogos de puestos contienen la descripción de los mismos, los requisitos mínimos que deberán cubrir quienes los ocupan, el o los puestos desde los que se puede acceder al puesto que se describe, así como aquellos a los que se puede ascender a partir del que se está desempeñando y los cursos o actividades de capacitación y desarrollo que deberán acreditarse para que un servidor público sea ascendido.

En la administración pública estatal, todo servidor público tiene el derecho de capacitarse, tanto en materias directamente asociadas al puesto que desempeña como en otras que le permitan su desarrollo futuro.

El objetivo de la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos es el de elevar sus niveles de desempeño, proporcionándoles los conocimientos y herramientas necesarias para que realicen adecuadamente las funciones del puesto que tiene asignado con el objeto de brindar un servicio útil, ágil y oportuno a la ciudadanía, así como facilitarles la preparación requerida para acceder a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.

Asimismo, los servidores públicos que ocupan cargos de mando medio y superior, tienen la obligación de propiciar y facilitar la capacitación y el desarrollo de aquéllos que laboran en las unidades administrativas a su cargo.

El Subsistema de Capacitación y Desarrollo está concebido de manera integral para responder a las expectativas, por una parte de los servidores públicos y, por la otra, de la propia administración pública estatal. En este contexto, se llevan a cabo los cuatro grandes programas del subsistema, que son:

Programa de detección de necesidades de capacitación. Esta es una etapa de investigación obligada, metodológicamente, que se lleva a cabo antes de emprender actividades de capacitación y desarrollo. Permite conocer las áreas de aprendizaje o de comportamiento



sobre las que se deberán enfocar dichas actividades. Las necesidades de capacitación pueden ser: a) detectadas, cuando sean producto de la aplicación de una metodología específica encaminada a investigar carencias o distorsiones en el comportamiento laboral o b) emergentes, cuando surgen como resultado de modificación de normas y procedimientos, de nuevas tecnologías o de cambio de equipo, entre otras.

Para llevar a cabo este programa, se solicitó la participación y colaboración de servidores públicos que conocían el área de trabajo a investigar y a quienes se preparó como técnicos en detección de necesidades de capacitación. El programa se ha convertido en permanente y ha permitido conocer las necesidades de cerca de 18,000 servidores públicos del sector central y del sector auxiliar del poder ejecutivo. Se tiene así un mapa en el que aparecen la o las necesidades individuales de cada servidor público en diversas materias y permite el seguimiento personalizado de las mismas.

Por otra parte, se han realizado investigaciones para determinar el índice de satisfacción de los usuarios con relación a los servicios prestados, así como el índice de satisfacción de los servidores públicos en relación a 14 factores que inciden en su trabajo. Los resultados de dichas investigaciones son valiosos elementos de diagnóstico de la situación actual que proporcionan, entre otras, información sobre las necesidades de capacitación.

Con base en lo anterior, las necesidades de capacitación se clasificaron en dos grupos: a) necesidades genéricas, las que se presentan en mayor o menor medida en todas las dependencias y organismos; y b) necesidades específicas, las que corresponden a un tipo de tarea dada, en lugares de adscripción puntuales.

Planes y programas de capacitación. Se tiene establecido que los planes y programas de capacitación, que surgen como resultado de las necesidades detectadas, se deben desarrollar de acuerdo a las siguientes vertientes:

- **Capacitación en el puesto.** Debe iniciarse cuando un servidor público ingresa a prestar sus servicios y prosigue, como proceso continuo, proporcionando las técnicas, conocimientos y herramientas necesarias para que el desempeño del puesto asignado se lleve a cabo con altos índices de eficiencia y calidad. En este sentido, y con fundamento en la detección de necesidades realizada previamente, se conformó el Programa Bidual de Capacitación, el que se dio a conocer a todas las áreas. Cada dos meses se envía a la dependencia que corresponde la relación de servidores públicos que deberán acudir a las actividades programadas. Por otra parte, para cumplir el objetivo de que la capacitación se inicie paralelamente a la incorporación de cada servidor público, se ha puesto en operación el programa de formación de coadyutores de capacitación, para capacitar a especialistas en la materia; éstos serán servidores públicos con vocación por enseñar, conocedores de su área, que actuarán como apoyo permanente en la misma. En esta vertiente se imparten cursos comprendidos en ocho grandes áreas: desarrollo humano, contabilidad y finanzas, administración, secretarial, informática, educativa y pedagógica, jurídica y técnica. En el período septiembre 1993-septiembre 1996, 46,875 servidores públicos se han capacitado, a través de la impartición de 3,053 cursos, lo que representó 926,363 horas/hombre de capacitación.

- **Capacitación para el desarrollo.** Esta se inicia una vez que el servidor público domina su función. Es la base, conjuntamente con los elementos de formación académica y de desempeño, para el ascenso a posiciones de mayor responsabilidad y retribución económica. En otras palabras, lo que en distintos ámbitos se denomina servicio civil de carrera. Para apoyar esta vertiente se firmaron los convenios de colaboración con diversas instituciones de educación superior; ellos han propiciado que se lleven a cabo talleres de titulación, diplomados y especialidades; 232,720 horas/hombre de capacitación, en 40 actividades han beneficiado a 633 servidores públicos.
- **Calidad en el servicio.** Se trabaja con modelos que los mismos servidores públicos han ayudado a construir y que ellos auditan. Esta vertiente comprende la formación de equipos de calidad que, dirigidos al incremento de la productividad, logren el cambio de actitudes y comportamiento necesarios para brindar un mejor servicio al público usuario y lograr una tarea más comprometida con el servicio. En este camino se han logrado avances importantes. En las 36 escuelas normales del estado se trabaja con equipos de calidad desde hace dos años y ya se integraron a este programa 630 supervisores escolares que, en algunos meses más, comenzarán a trabajar con los directivos de las escuelas (aproximadamente 9,000). Es importante también mencionar que se establecieron el Modelo de Atención y Servicio al Usuario y el Modelo de Atención y Servicio al Servidor Público, dirigidos a quienes atienden directamente a los usuarios, el primero, y el segundo a quienes tienen la responsabilidad de supervisarlos. Esto, como producto de las encuestas de opinión que se aplicaron a los usuarios. En los modelos de esta vertiente se han llevado a cabo 216 actividades y participaron 5,307 servidores públicos, con un total de 107,887 horas/hombre de capacitación, durante los últimos 26 meses.
- **Cuidado de la salud.** Por la importancia social y laboral de la salud, en las diferentes actividades de capacitación que se llevan a cabo, independientemente de su contenido, se abre un espacio para transmitir a los servidores públicos información orientada al cuidado de su salud y la de sus familiares, y acerca de la prevención de enfermedades (80 conferencias a 1,451 servidores públicos impartidas de marzo a septiembre de 1996). Finalmente, debe mencionarse que las modalidades de la capacitación pueden ser: cursos, conferencias, talleres, seminarios, grupos de trabajo y sistemas de educación abierta y cerrada, tales como especialidades, diplomados, etc.
- **Desarrollo curricular.** Se mantiene que todas las actividades de capacitación deberán tener como sustento su propio modelo de desarrollo curricular, ya que éste constituye la base teórica sobre el que se llevan a cabo y el elemento técnico que les da coherencia y consistencia. El desarrollo curricular permite contar con elementos de juicio para la toma de decisiones en los procesos de diseño y operación de programas de capacitación, contratación de instructores, evaluación de rendimiento y efectividad de las actividades. Por supuesto, en el desarrollo curricular se incluye el puntaje escalafonario que corresponde a quien apruebe el curso de que se trate. Evaluación de la capacitación. Debe comprender: a) la determinación del grado de aprendizaje del servidor público, en términos de cambio de comportamiento o nivel de conocimientos adquiridos; b) la valoración del desempeño del instructor, coordinador o facilitador de la actividad, a criterio de los servidores públicos participantes y c) el resultado de la actividad, en términos de logro del objetivo planteado,

manifestado a través de la opinión de los usuarios de los servicios, de los superiores de los servidores públicos o de aquél o aquéllos en quienes recaiga la acción o cambio de comportamiento esperado. Evaluar el comportamiento de un ser humano es tarea difícil, largamente estudiada por especialistas. Evaluar el desempeño de un trabajador reviste la misma problemática. A través de la evaluación periódica del desempeño, es como se confrontan las expectativas acerca de lo que se esperaba de alguien que se integra a un grupo de trabajo; es también la oportunidad que se brinda a un superior de reconocer lo positivo de un subalterno, para reforzarlo y motivarlo; o bien, para señalarle las fallas encontradas y buscar, conjuntamente, los medios para superarlas. En síntesis, la evaluación del desempeño es una herramienta de la conducción y una formidable oportunidad para motivar a los servidores públicos. En 1984 se desarrolló una metodología de evaluación del desempeño para ser aplicada a servidores públicos operativos. Esta, con algunos cambios, subsistió hasta finales de 1993. Se detectó a través del análisis y valoración de los resultados de dicha metodología, que no existía un compromiso real por parte de los evaluadores en el proceso; los resultados de la evaluación del desempeño en un mismo grupo de trabajo y entre los diferentes grupos, reflejaban un rendimiento óptimo en todos los casos, con dispersión en las clasificaciones finales de menos de diez puntos porcentuales, lo cual eliminaba la validez y la confiabilidad del instrumento de evaluación. Era sólo una rutina que cumplir, lo que le hizo perder significado. Esto, aunado a una estructura salarial deficiente y a la ausencia de registros sobre conocimientos, experiencia y capacitación de los servidores públicos llevó a tomar la decisión de suspender las evaluaciones. A partir de 1994 se inició una experiencia piloto de evaluación de desempeño dirigida a los custodios de los centros de prevención y readaptación social. En ella intervienen los niveles de supervisión directa de los custodios así como de los directores de los centros; además se considera la opinión de los compañeros de trabajo del evaluado. La experiencia presenta aún problemas metodológicos y de confiabilidad, pero se sigue perfeccionando. En el grupo magisterial sí se cuenta con una cultura evaluatoria más arraigada. La evaluación forma parte del puntaje con el que los servidores públicos docentes participan en los concursos escalafonarios y, por la experiencia acumulada, es un reflejo bastante fiel del desempeño demostrado. Por tratarse del grupo laboral de mayor número, los resultados son alentadores. A los mandos medios y superiores se les evalúa año con año, a través de reuniones específicas que coordinan los titulares de las dependencias. A su vez, éstos, acompañados de sus directores generales, son evaluados por el gobernador del estado, también anualmente.

## **AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El gobierno del estado de México, a través de la Secretaría de Administración, promueve acciones para ofrecer a los servidores públicos un sistema objetivo de ascensos y carrera administrativa.

La estructura de ascensos escalafonarios comprende, a todos los servidores públicos que ocupan los puestos denominados «operativos generales» en el catálogo de puestos, y sus principios son aplicables, en lo general, a quienes ocupan puestos de confianza del tabulador operativo. Los factores que se toman en cuenta, para establecer el subsistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad.

Actualmente se trabaja en el desarrollo de nuevos reglamentos de escalafón que, al tiempo que recuperen los logros y beneficios de los anteriores, representen un instrumento ágil que favorezca la profesionalización de los servidores públicos y den certeza a su carrera en la administración pública estatal.

No se desea seguir la línea de otras tendencias probadas en países diversos que provocan rigidez e inoperancia, al brindar una seguridad en el trabajo que excede a aquélla que debe ser producto del desempeño honesto y eficiente apoyado en la permanente superación personal y profesional.

En el estado de México se ha definido como línea a seguir el logro de una carrera ascendente basada en el mérito propio, en la capacitación y en la vocación de servicio; elementos que deberán ser evaluados sistemática pero responsablemente en cada etapa de la trayectoria de los servidores públicos.

En este mismo orden de ideas, puede afirmarse que el estado de México se ha preocupado por conservar, a través de los años, a sus mandos medios -nivel estratégico de la gestión gubernamental-, como lo muestra el promedio de años de antigüedad que tienen en el servicio (70% tienen de entre 6 y 40 años de antigüedad). La experiencia y conocimiento del pasado y su integración con los fines de la administración pública, son así valorados y aprovechados de manera completa en los relevos de los titulares del poder ejecutivo. Aún más, muchos de los servidores públicos nombrados en cargos de mandos superiores por el gobernador del estado (secretarios, subsecretarios y directores generales), son seres humanos comprometidos con el estado al que han brindado sus servicios durante bastantes años, antes de ocupar su actual cargo.

Puede afirmarse, entonces, que el servicio civil de carrera se manifiesta en la realidad y en la práctica, pero que tiene como causa y efecto, a un tiempo, la vocación y el amor al servicio público. Estructurar un régimen escalafonario dentro de esta filosofía es un compromiso que está fijado en términos de tiempo y eficiencia; por ello, en 1997 se deberá tener desarrollado, probado y acordado con los servidores públicos un reglamento escalafonario que responda a las expectativas existentes.

## **ORGANIZACION GREMIAL**

Los servidores públicos estatales están organizados gremialmente en dos instituciones: los burócratas, que pertenecen al Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (SUTEYM), creado desde 1938; y los docentes, en el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM), fundado en 1952.

Adicionalmente, el gobierno estatal reconoce al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuyas secciones 17 y 36 representan a los docentes federalizados; y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, al que pertenecen los servidores públicos del Instituto de Salud del Estado de México.

## SERVIDORES PUBLICOS ACTIVOS DEL PODER EJECUTIVO (JUNIO DE 1996)

CARACTERISTICAS SECTOR	GENERALES		MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES	CUERPOS DE SEGURIDAD	DOCENTES		SALUD AREA MEDICA	TOTAL
	SINDICALIZADOS	NO SINDICALIZADOS			PLAZAS	HRS. CLASE		
CENTRAL	6,071	9,639	1,378	13,093	48,233	16,449	-	94,863
AUXILIAR	18,413	6,693	1,049	-	29,902	15,202	13,651	84,910
DESCONCENTRADO	273	595	90	-	-	-	-	958
<b>TOTAL</b>	<b>24,757</b>	<b>16,927</b>	<b>2,517</b>	<b>13,093</b>	<b>78,135</b>	<b>31,651</b>	<b>13,651</b>	<b>180,731</b>

FUENTE: 1/INCLUYE: Policía de Seguridad Pública y Tránsito 9,608; Custodios de Centros de Prevención y Readaptación Social 1,782 y Policía Judicial 1,703. FUENTE: Secretaría de Administración, Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal.

FUENTE: 2/Instituto de Salud del Estado de México.

## NUMERO DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS POR NIVELES JERARQUICOS

NIVEL JERARQUICO	TOTAL
• Gobernador	1
• Secretario (1)	12
• Subsecretario (2)	21
• Directores Generales	112
• Directores de Area	266
• Subdirectores	598
• Jefes de Departamento	1,331
<b>TOTAL</b>	<b>2,341</b>

(1) Incluye al Procurador General de Justicia.

(2) Incluye a los Coordinadores Generales de Apoyo Municipal y de Comunicación Social, al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y a los Subprocuradores de Justicia.

## PERFILES PROFECIONALES PREDOMINANTES

NIVEL EDUCATIVO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS BUROCRATAS  
DEL SECTOR CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO  
-JUNIO 1996-

NIVEL EDUCATIVO	SERVIDORES PUBLICOS
PRIMARIA INCOMPLETA	668
PRIMARIA	3,914
SECUNDARIA	9,833
BACHILLERATO	3,471
TECNICA	6,048
LICENCIATURA	5,157
ESPECIALIDAD	637
MAESTRIA	379
DOCTORADO	74
<b>TOTAL</b>	<b>30,181</b>

FUENTE: G.E.M., Secretaría de Administración, Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal, Junio 1996.

NIVEL EDUCATIVO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS BUROCRATAS  
DEL SECTOR CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO  
-JUNIO 1996-

NIVEL EDUCATIVO	DOCENTES
EDUCACION MEDIA	2,402
BACHILLERATO/ ED. MED. SUP.	6,984
NORMAL	36,433
LICENCIATURA CONCLUIDA	8,105
LICENCIATURA C/ TITULO	8,345
ESPECIALIZACION	684
MAESTRIA CONCLUIDA	397
MAESTRIA CON TITULO	120
PASANTE DE DOCTORADO	45
DOCTORADO	11
<b>TOTAL</b>	<b>54,140</b>

FUENTE: G.E.M., Secretaría de Administración, Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal, Junio 1996.

# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA





## ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Como ya se describió en el capítulo anterior, las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración; y de la Contraloría son las tres dependencias de coordinación global de la administración pública del estado de México. En esta virtud, son las responsables de los sistemas globales de gestión.

La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades de las dependencias del ejecutivo, así como de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del estado. Sus principales funciones son: recaudar los ingresos públicos; vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, difundirlas y practicar auditorías; ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales, así como asesorar al ejecutivo en la elaboración de los mismos; dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública estatal y vigilar y registrar la de los municipios; proyectar los egresos del gobierno del estado y los ingresos y egresos del sector auxiliar; efectuar pagos, conforme a los presupuestos autorizados, así como diseñar y administrar un sistema de programación del gasto público. Asimismo, le corresponde fijar normas, políticas y lineamientos catastrales; establecer la coordinación de programas de desarrollo económico con la participación de la administración pública federal, estatal y municipal y los sectores social y privado; asesorar a los organismos auxiliares y fideicomisos en la integración de sus programas, conforme a los objetivos de los planes de desarrollo. Además, se encarga de planear, autorizar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos; establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental, de estadística y geografía, así como establecer la glosa preventiva de los ingresos y egresos y elaborar la cuenta pública para ser presentada al Congreso del Estado; brindar asesoría a los municipios para la elaboración de programas de desarrollo económico y social; y vigilar que el desarrollo económico y social sea armónico, para que beneficie en forma equitativa a las diferentes regiones del estado.

La Secretaría de Administración es la dependencia encargada de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del poder ejecutivo. Sus principales atribuciones son: vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el gobierno del estado de México y los servidores públicos; seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del poder ejecutivo, así como tramitar nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los mismos y mantener al corriente el escalafón burocrático y magisterial; adquirir y suministrar los bienes y servicios que se requieren para el funcionamiento de las dependencias; así como levantar y mantener actualizado el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del estado. De igual manera, se encarga de administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del gobierno del estado; operar, controlar y vigilar los almacenes generales y el Archivo General del Poder Ejecutivo; establecer, por acuerdo del gobernador, las normas de entrega y recepción de dependencias; coordinar la emisión de publicaciones oficiales, excepto el periódico oficial; elaborar e implantar programas

de mejoramiento administrativo; autorizar, previo acuerdo del gobernador, la creación de nuevas unidades administrativas; elaborar, con el concurso de las demás dependencias; los manuales administrativos de las mismas y auxiliar en la formulación de sus reglamentos interiores; así como emitir normas, políticas y procedimientos para el establecimiento y operación de unidades de informática.

La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos. Para tal efecto, le corresponde planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Sus funciones principales son: fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos; formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal, así como vigilar el cumplimiento de las mismas; asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, así como de los municipios cuando lo soliciten; y establecer las bases generales para la realización de auditorías en los sectores central y auxiliar. Además, es responsable de comprobar que las dependencias y entidades públicas cumplan con el marco normativo que las rige; llevar a cabo auditorías y evaluaciones, con el fin de promover la eficiencia y transparencia de las operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales; vigilar que los recursos federales y estatales que de acuerdo a convenios ejerzan los municipios, se apliquen correctamente; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores y contratistas del gobierno del estado de México y fincar deductivas y responsabilidades cuando procedan.

En este mismo sentido, es la encargada de designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, opinar sobre el nombramiento y solicitar la remoción de los titulares de los órganos de control interno de los sectores Central y Auxiliar recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos y verificar su contenido y vigilar que éstos cumplan el código de conducta y, en su caso, constituir responsabilidades administrativas.

Las tres secretarías globalizadoras se integran en un cuerpo colegiado denominado Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento. Se trata de un órgano de asesoría del ejecutivo del estado en materia de ejercicio, financiamiento, evaluación y control del gasto público.

Entre sus funciones principales se encuentran: preservar la debida congruencia que debe existir en las medidas que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento, con los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo del Estado; estudiar el efecto que cause el ejercicio del gasto público y su financiamiento en la actividad económica y social, con el fin de detectar las áreas que demandan atención prioritaria; analizar y dictaminar la procedencia de las ampliaciones presupuestales requeridas; sugerir medidas correctivas, cuando se detecten desviaciones, respecto a lo programado en el análisis del ejercicio del gasto público; formular criterios cuando se propongan al ejecutivo del estado medidas tendientes a la desincorporación o reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos; coordinar las funciones de los

liquidadores en los procesos de desincorporación, así como recibir y evaluar el informe de la conclusión de los procesos relativos. El Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento puede crear los subgrupos de trabajo, de orden técnico o administrativo, que considere pertinentes para apoyar sus funciones.

## PLANEACIÓN-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

La Secretaría de Finanzas y Planeación es la dependencia de la administración pública estatal que se encarga de operar el sistema de planeación-programación-presupuestación.<sup>1</sup> El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 establece que esta secretaría tendrá a su cargo el financiamiento de las estrategias fundamentales para promover el desarrollo político, económico y social.<sup>2</sup> En este contexto, la función de planeación tiene por objeto el diseño de los lineamientos y las metodologías para la elaboración de los programas institucionales, especiales, regionales y sectoriales de la administración pública. La programación de las acciones gubernamentales se sujeta a los objetivos y metas de los programas que se desprenden del Plan de Desarrollo, mediante un enfoque programático para la asignación presupuestal a las políticas sectoriales del aparato público. La programación cumple la función de organización de las tareas y actividades públicas de las dependencias del ejecutivo estatal. La presupuestación conlleva las metodologías para la clasificación de la naturaleza del gasto con base en capítulos, subcapítulos y partidas presupuestales.<sup>3</sup> Es así que la metodología gubernamental presupuestal es un proceso técnico que se fundamenta en instrumentos y herramientas administrativas para la gestión (catálogos y formatos).

El órgano de competencia intrainstitucional de la Secretaría de Finanzas y Planeación en esta materia es la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, que se integra por la Dirección General de Planeación, que es la encargada de las funciones de planeación y programación;<sup>4</sup> la Dirección General de Gasto Público, que es la responsable de la función presupuestal y de la gestión del sistema presupuestal del gobierno del estado;<sup>5</sup> y la Dirección General de Inversión Pública, que es la que opera los programas de inversión: Programa de Inversión Estatal (PIE); Convenio de Desarrollo Social (CDS); y Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM).<sup>6</sup>

Las relaciones entre las unidades administrativas responsables del sistema de planeación-programación-presupuestación, son fundamentales para la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. A la Dirección General de Planeación le corresponde emitir los lineamientos y la metodología para el llenado de los formatos POP (Programación y Presupuesto). Esta dirección tiene también la tarea de actualizar y mejorar el Catálogo Programático, instrumento administrativo que facilita la identificación de las acciones de la administración pública desde el nivel subprograma, programa integrador, programa estratégico, especial, regional e institucional, así como los programas sectoriales de mediano plazo.<sup>7</sup> Por su parte, la Dirección General de Gasto Público es la responsable del funcionamiento del Sistema de Control Presupuestal y Control del Gasto Corriente; como apoyo a la presupuestación, actualiza y mejora el Catálogo por Naturaleza del Gasto, que es un instrumento administrativo que registra el detallado de las cuentas presupuestales a través de nueve capítulos: servicios personales; materiales y suministros;

## ESQUEMA DE LOS LINEAMIENTOS Y METODOLOGIA DEL SISTEMA DE PLANEACION- PROGRAMACION-PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

FASES ELEMENTOS	PLANEACION	PROGRAMACION	PRESUPUESTACION
<b>LINEAS ESTRATEGICAS</b>	<p>El Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, establece en la ejecución de la estrategia tres grandes líneas para la acción gubernamental: el reto político, el reto económico y el reto social.</p> <p>La Dirección General de Planeación es el órgano que define los criterios y lineamientos para la ejecución del Plan. Así como de la elaboración de las metodologías para el diseño de programas sectoriales, institucionales y especiales.</p>	<p>La programación vincula en forma directa, los objetivos y programas que señala el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, con las acciones de la Administración Pública.</p> <p>La Dirección General de Planeación es la dependencia responsable de la implementación de la metodología y el enfoque programático en el sistema presupuestal estatal.</p>	<p>Los lineamientos para el proceso se determinan a partir de la mecánica y método que determina el Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación (Manual de Programación y Presupuestación). El Catálogo por Naturaleza de Gasto, es un instrumento administrativo de apoyo al sistema para el registro detallado de las cuentas presupuestales. El Catálogo es un listado que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, a nivel de capítulos, subcapítulos y partidas; los recursos públicos gubernamentales.</p>
<b>PROCESO DE INTEGRACION</b>	<p>La Secretaría de Finanzas y Planeación es el órgano de competencia para la gestión del Sistema Estatal de Planeación, en donde se definen las prioridades del desarrollo estatal sobre la base de las estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo, 1993-1999. El Anteproyecto de Presupuesto se elabora en la vertiente de los programas sustantivos y adjetivos de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública.</p>	<p>El proceso de programación y Presupuestación se establece en los formatos e instructivos POP. Esta metodología para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, se basa en el relacionamiento integrado del nivel orgánico con el nivel programático. El instrumento administrativo de esta fase del proceso de gestión, es el Catálogo Programático, que es una clasificación y codificación de las acciones de la gestión gubernamental desde el nivel de subprograma, programa integrador, programa estratégico, especial, regional e institucional.</p>	<p>El proceso para la elaboración del Presupuesto de Egresos del GEM:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La Secretaría de Finanzas y Planeación entrega a las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo el Manual de Programación-Presupuestación.</li> <li>b) Las dependencias elaboran su anteproyecto de presupuesto conforme a los formatos POP.</li> <li>c) La Secretaría comunicará los techos financieros, con lo que las dependencias realizarán ajustes al anteproyecto de presupuesto, a nivel de programa y subprograma.</li> <li>d) La Secretaría de Finanzas y Planeación será la encargada de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del GEM.</li> </ol>

servicios generales; transferencias; bienes muebles e inmuebles; obras públicas; inversiones; deuda pública y erogaciones extraordinarias. Estos conceptos presupuestales se jerarquizan bajo criterios uniformes y homogéneos para la introducción de la información al Sistema Presupuestal.<sup>8</sup>

El proceso para la integración del presupuesto se realiza mediante un enfoque programático, a través de los Formatos POP (Programación y Presupuesto), que se integran del POP-01 al POP-17. Entre las modificaciones para el periodo fiscal 1997, se contempla la modificación del POP-01 como POA (Programa Operativo Anual), así como del Catálogo Programático y del Catálogo por Naturaleza del Gasto, en un esfuerzo de sistematización y funcionalidad para la gestión eficiente del proceso presupuestal. Esta metodología permite el monitoreo y la evaluación del ejercicio presupuestal, así como la detección del comportamiento y de la tendencia del gasto público.

La metodología y los lineamientos para la elaboración del presupuesto son establecidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto y de sus direcciones generales, mediante el Manual de Programación y Presupuestación, así como la determinación de los techos financieros preliminares de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, para el ajuste correspondiente a sus anteproyectos definitivos.<sup>9</sup> Sobre esta base se elabora el anteproyecto de presupuesto de egresos del gobierno del estado de México, cuyas líneas de política presupuestal han sido la racionalidad y contención presupuestal del gasto corriente, la prioridad al desarrollo social y a la obra pública, la orientación del gasto y la inversión hacia los sectores sociales más desprotegidos, y la promoción del empleo.<sup>10</sup> Las acciones administrativas para la modernización del sistema de programación y presupuestación tienen como objetivo, en el mediano plazo, el establecimiento del Sistema Único de Información Programático-Presupuestal y Contable de la Administración Pública Estatal.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

La Secretaría de Administración es la dependencia encargada de operar los sistemas de administración de recursos humanos, materiales, técnicos e informáticos de la administración pública estatal. Las unidades administrativas que tienen a su cargo la ejecución de sus programas sustantivos son cinco direcciones, a saber: la de Desarrollo y Administración de Personal, la de Recursos Materiales, la de Control Patrimonial, la de Organización y Documentación y la del Sistema Estatal de Informática. Adicionalmente, esta Secretaría coordina y controla al organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en virtud de que se encuentra sectorizado a esta dependencia y de que su consejo directivo es presidido por el Secretario de Administración.

De esta manera, la Dirección de Recursos Materiales formula y opera el Sistema de Adquisiciones y Servicios del Poder Ejecutivo; aplica la normatividad que rige las adquisiciones, los almacenes y los servicios generales; integra los programas semestrales y especiales de

adquisiciones y los catálogos para efectuar compras consolidadas; administra y controla el suministro de los servicios administrativos generales que requieren las dependencias. La misión fundamental de esta unidad administrativa consiste en adquirir los bienes y servicios en un marco de legalidad, racionalidad, eficiencia y transparencia.

En tal virtud, integra y controla el registro de precios e importes máximos de las mercancías, materias primas, bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y servicios; elabora, difunde y actualiza el catálogo de artículos de la administración pública estatal; interviene en todas las adquisiciones que se realizan con cargo al presupuesto de egresos; y tramita las solicitudes de suministro derivadas de necesidades no previstas en el Programa Anual de Adquisiciones de las dependencias.

Esta dirección adquiere los bienes y servicios mediante licitaciones públicas, por medio de convocatorias, concursos simplificados o por invitación; adjudica los servicios y contratos, a través del Comité Ejecutivo de Compras, y reporta las adquisiciones y la asignación de bienes muebles a la Dirección de Control Patrimonial para que las integre al patrimonio mobiliario e inmobiliario del gobierno estatal. Además, organiza, presta y contrata los servicios de intendencia y vigilancia; administra y controla los servicios de reparación y mantenimiento de mobiliario, vehículos oficiales y equipo de oficina; contrata, cuando así se requiere, servicios de asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado, mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles, servicios generales y almacenes, precios y pruebas de calidad; y vigila que las adquisiciones que se realicen en fondos económicos provenientes de programas de gobierno federal se ajusten a lo dispuesto por la legislación correspondiente y a lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social.

La Dirección de Control Patrimonial formula y opera el sistema integral de control patrimonial. Con este fin, diseña, difunde y aplica la normatividad sobre el control del patrimonio mobiliario e inmobiliario del poder ejecutivo; define e instrumenta los procedimientos y mecanismos necesarios para el registro, control, acreditamiento formal de la propiedad, aseguramiento, protección, conservación, supervisión del buen uso y enajenación de los bienes muebles de las dependencias.

Esta dirección concentra los registros, resguardos, documentos que acreditan la propiedad y controles de los bienes muebles asignados a las dependencias. De esta manera, sistematiza la información sobre la adquisición, enajenación, uso y disfrute, concesiones, incorporación, desincorporación, afectación, desafectación, regularización, inventario, conservación y mantenimiento del patrimonio mobiliario e inmobiliario.

Ocurre, con frecuencia, que algunos bienes inmuebles no son propiedad del gobierno del estado o no pueden ser adquiridos por éste. En estos casos, la Dirección de Control Patrimonial tramita el arrendamiento o la renovación de los contratos, después de un análisis del requerimiento y su justificación, así como de un estudio de justipreciación de rentas. El contrato que se utiliza está debidamente validado por la Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría General de Gobierno.

Otra función importante es el aseguramiento del patrimonio mobiliario e inmobiliario del poder ejecutivo, para resguardarlo de riesgos provocados por causas internas y externas. Aquí, la dirección tramita los seguros de estos bienes y procura maximizar, para el gobierno del estado, el cobro de los importes indemnes y minimizar las primas por pagar. Esta actividad se acompaña de estudios y análisis de los riesgos potenciales sobre los bienes susceptibles de aseguramiento, estudios de mercado y de las condiciones que ofrecen las compañías aseguradoras, para seleccionar a las que satisfacen plenamente las necesidades en esta materia. Después de tramitar el aseguramiento, se supervisa y verifica el cumplimiento cabal y puntual de los contratos.

La Dirección de Control Patrimonial es responsable del inventario de los bienes muebles, de la integración de los resguardos y catálogos respectivos y del control de sus condiciones de uso y conservación. También ejecuta los procedimientos administrativos de su competencia y forma parte de los comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos, y de valuación (Comisión de Avalúos), y participa en la toma de decisiones respecto al patrimonio mobiliario e inmobiliario propiedad del estado.

Asimismo, realiza los levantamientos, elabora los planos arquitectónicos y de localización e integra los expedientes técnicos de los bienes inmuebles; contrata los servicios de mantenimiento, conservación, remodelación y/o adaptación de las oficinas públicas de las dependencias; opera el programa de rehabilitación del mobiliario que es dado de baja de los inventarios, por encontrarse en malas condiciones o en desuso; interviene en los actos de entrega-recepción de las oficinas públicas; y auxilia a los poderes legislativo y judicial, a los organismos auxiliares y fideicomisos del poder ejecutivo y a los ayuntamientos del estado en el control de su patrimonio inmobiliario.

La Dirección de Desarrollo y Administración de Personal es la unidad administrativa que tiene a su cargo la profesionalización de los servidores públicos. Entre sus funciones principales se encuentra la de realizar los pagos a los servidores públicos, en tiempo y forma, y con estricto apego a las políticas establecidas; la de controlar y registrar a la totalidad de los empleados al servicio del gobierno del estado; la de capacitar al personal y definir los puestos que la administración pública requiere para el cumplimiento de sus funciones; la de controlar el escalafón de los burócratas; y la de seleccionar al personal ingresante. Además, se encarga del cumplimiento de las obligaciones que por convenio se establecen con los sindicatos; del control que en materia de personal dispone la ley respecto a los organismos auxiliares y fideicomisos; y de la promoción de programas de recreación e integración familiar.

La Dirección General de Organización y Documentación es la responsable de planear, programar, organizar y coordinar las acciones de desarrollo institucional y mejoramiento administrativo del Sistema Integral de Información y Participación Ciudadana y del Sistema Estatal de Documentación. En materia de desarrollo institucional y mejoramiento administrativo, elabora, actualiza y dictamina los manuales administrativos, asesora en materia de mejoramiento

administrativo; elabora, actualiza e integra los catálogos de formatos; racionaliza las estructuras administrativas; apoya en la elaboración y adecuación de reglamentos interiores; proporciona información a la ciudadanía por la vía telefónica (SERVITEL) y en los módulos de orientación e información; elabora impresos; y evalúa los servicios y las áreas de atención al público.

En materia de administración documental, ofrece servicios de asesoría para la entrega y recepción de oficinas públicas y para la automatización de los acervos documentales; realiza investigaciones bibliohemerográficas; presta documentos bibliohemerográficos y expedientables; otorga asistencia técnica para la operación de unidades de correspondencia, para la concentración y organización de acervos documentales de archivos de gestión, y para la dictaminación y depuración de documentos; recibe y despacha correspondencia por correo y mensajería y transmite documentos por fax.

La Dirección del Sistema Estatal de Informática es la encargada de elaborar, desarrollar, implantar y controlar el Plan Estatal de Informática; de emitir la normatividad y los procedimientos que deberán adoptar las unidades de informática de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos; de crear y administrar el banco central de datos de la administración pública del estado; de calendarizar la producción de procesos; de optimizar y racionalizar la utilización de recursos en materia de procesamiento de datos; de capacitar y desarrollar al personal técnico; de fungir como secretario técnico del Comité Estatal de Informática; de proponer y dictaminar sobre la adquisición y mantenimiento de equipo; de controlar servicios técnicos nacionales para el desarrollo, operación y mantenimiento de los sistemas de informática; de desarrollar y operar los sistemas automatizados de la Secretaría de Administración; de asegurar a los usuarios la absoluta confidencialidad e integridad en el manejo de la información; de aprobar los planes anuales de desarrollo de sistemas que pretendan automatizar las dependencias y entidades; y de desarrollar los proyectos de automatización de tipo globalizador que requiera la administración pública estatal.

Finalmente, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) tiene a su cargo los asuntos relacionados con el establecimiento de un régimen de seguridad social en favor de los servidores públicos y de sus familiares o dependientes, tendiente a mejorar sus condiciones económicas, sociales y culturales, así como para proteger su salud. El ISSEMYM ofrece prestaciones socioeconómicas a sus derechohabientes tales como apoyo para el acceso y mejoramiento de sus viviendas, el servicio de estancias infantiles y centros para jubilados y pensionados; la operación de centros comerciales y ópticas; el acceso a centros vacacionales y sociales; así como el otorgamiento de préstamos quirografarios, especiales, hipotecarios, para enganches de casas, para atención médica, vacacionales y para línea blanca.

Asimismo, otorga servicios médicos, preventivos y curativos, en tres niveles de atención. En esta materia se proporcionan servicios médicos de consulta externa, general y especializada, hospitalización y servicios generales de cirugía; servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento y ministración de medicamentos.



## CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de planear, programar, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental. Este sistema tiene las siguientes premisas básicas: revisar que la aplicación de los recursos públicos asignados a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos sea conforme a la normatividad y en forma eficaz, eficiente y económica; comparar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos, así como la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar el logro de los planes y programas; aportar elementos de juicio y promover la instrumentación de acciones para mejorar la gestión pública.

El objetivo del sistema es vigilar, fiscalizar y controlar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública, con la finalidad de garantizar un manejo honesto, racional y transparente de los mismos; promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública; propiciar el mejoramiento administrativo; e incrementar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

La Secretaría de la Contraloría está conformada por cuatro áreas sustantivas: la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Dirección de Control y Auditoría Gubernamental, la Coordinación de Comisarios y la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa.

De esta manera, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial es la encargada de recibir, tramitar y resolver quejas y denuncias; resolver recursos administrativos; llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos; imponer sanciones que competen a la Secretaría; recibir, tramitar y resolver inconformidades en concursos o licitaciones públicas; y coordinar las delegaciones regionales de la Secretaría.

La Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental tiene encomendadas las funciones de expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control; establecer bases para la realización de auditorías; efectuar revisiones a las dependencias para comprobar el correcto ejercicio del gasto público, el uso de recursos y el cumplimiento de la normatividad; coordinar a los contralores internos del sector central; coordinar las contralorías sociales; y ofrecer asesoría y capacitación a las contralorías municipales cuando lo soliciten.

La Coordinación de Comisarios es la responsable de integrar propuestas para mejorar la normatividad y el desempeño de las entidades que componen el sector auxiliar; realizar revisiones a los organismos auxiliares y fideicomisos por medio de sus contralorías internas, para verificar el cumplimiento de la normatividad y el uso adecuado de los recursos públicos; establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa para lograr la eficacia y eficiencia en la gestión del sector auxiliar; coordinar a las contralorías internas y participar, por medio de los comisarios, en los órganos de gobierno; y vigilar los procesos de desincorporación.

La Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa promueve la desregulación y simplificación administrativa en el gobierno del estado; integra, con la participación sectorial e institucional, el Programa General de Simplificación Administrativa; brinda asesoría en su área de especialización; y fomenta la participación social para identificar las necesidades de simplificación y para evaluar sus resultados.

Por otra parte, el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública comprende también a las contralorías internas de las dependencias del Sector Central; a las contralorías internas de las entidades del sector auxiliar; a las contralorías internas municipales; y a las contralorías sociales.

## **IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Para enfrentar la escasez de recursos y lograr una mayor eficiencia operativa financiera, el sistema de planeación, programación y presupuestación del gobierno del estado ha instrumentado una política permanente de contención y racionalidad del gasto público (criterios de racionalidad y contención del gasto público), así como el mejoramiento de los instrumentos administrativos. Estas tareas se enfocan hacia un funcionamiento eficiente del sistema de gestión, mediante la esquematización y sistematización de la estructura programática, con el objeto de darle mayor peso a los programas sustantivos de las dependencias, así como a aquéllas que pudiesen ser fundamentales para la ejecución de los programas sectoriales, especiales e institucionales del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.

Otra problemática reside en el proceso de descentralización de la información, por lo que se tiene contemplada, en el mediano plazo, la creación del sistema único de Integración en Programación y Presupuestación, para agilizar la toma de decisiones financieras y fortalecer los mecanismos e instrumentos de evaluación del ejercicio del presupuesto y del comportamiento del gasto público. Este sistema único se alimentaría con la información que diariamente introducirían las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, con lo que se sistematizarán los reportes mensuales y trimestrales.

Los sistemas de administración de recursos deben asumir, necesariamente, una posición más normativa y promover la desconcentración, a fin de que las dependencias y entidades ejecuten sus propias acciones en materia de desarrollo y administración de personal, de recursos materiales, de control patrimonial, de informática y de desarrollo institucional y administración de documentos.

Así, se deberá consolidar la profesionalización de los servidores públicos y la modernización del sistema integral de personal. Se deberá desconcentrar el proceso de adquisiciones y fortalecer el sistema de programación de compras consolidadas, para utilizar la administración de los recursos materiales de la administración pública. Igualmente, deberá perfeccionar el sistema de control patrimonial, a través del control y regularización del patrimonio mobiliario e inmobiliario, así como con la utilización racional y funcional de los espacios físicos de las oficinas públicas. La implantación de redes telemáticas y el diseño de *macroproyectos* informáticos, coadyuvarán al desarrollo y utilización apropiada de las tecnologías de la información en la función pública.

El perfeccionamiento de las estructuras de organización y de los instrumentos administrativos, la automatización e incorporación de innovaciones en el sistema de atención al público, y la administración moderna de los documentos, constituyen las condiciones fundamentales para el desarrollo y modernización de los procesos organizativos y funcionales de las dependencias y entidades de la administración pública.

El régimen de seguridad social para los servidores públicos del estado y de los municipios deberá, en el mediano plazo, ser más moderno y operar con equilibrio financiero. El perfil del nuevo régimen se deberá integrar por cuatro elementos fundamentales: la consolidación de los servicios médicos, la ampliación de los beneficios colaterales que otorga, el mejoramiento económico de los derechohabientes y la suficiencia de las reservas actuales.

Respecto al control y evaluación de la gestión gubernamental, las complicaciones que se presentan con mayor frecuencia son las siguientes: La fiscalización de los recursos concertados entre los gobiernos federal, estatal y municipales, encuentra limitantes por el desconocimiento e inobservancia de la normatividad, la falta de oportunidad en la integración de propuestas de inversión, el retraso en el ejercicio de los recursos y su inadecuada comprobación, control y registro. Lo anterior se propicia, principalmente, porque los ayuntamientos no cuentan con la adecuada capacidad técnica para la supervisión de las obras.

Respecto a la fiscalización de la obra pública, es importante destacar que debido a la magnitud de las obras que se realizan en el estado, no se cuenta con la capacidad humana y técnica suficiente para auditarlas, por lo que se seleccionan las que tienen un mayor impacto económico y social.

Si bien se ha logrado que cada obra que se realiza cuente con un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, algunos de ellos no operan de manera adecuada por la falta de coordinación entre sus miembros, el desconocimiento de sus funciones, la desmotivación por la suspensión o retraso en el inicio de obras, causado por la liberación tardía de recursos, así como porque el grado de profesionalización de los miembros no es el adecuado. Por otra parte, aunado a lo anterior, en relación a los comités para la revisión de obras financiadas con recursos del Convenio de Desarrollo Social, en ocasiones se encuentran aislados de la ejecución de las mismas y no son tomados en cuenta por las autoridades municipales.

En la determinación de responsabilidades se llega a registrar un retraso en la emisión de resoluciones de expedientes, porque algunos procedimientos se inician sin tomar en cuenta la incosteabilidad práctica del cobro; existen irregularidades en algunas fases del proceso; algunos procedimientos se prolongan por resultar varios presuntos responsables o bien porque se han fincado pliegos o períodos parciales, que posteriormente se acumulan al expediente principal, y no se cuenta con suficiente personal preparado en el área jurídica para la tramitación de los expedientes.

Además, los procesos de desincorporación de entidades no han podido ser concluidos, debido, entre otras cosas, a la falta de regularización de bienes inmuebles, a procesos judiciales inconclusos, a la falta de pago de pasivos y recuperación de cuentas por cobrar, y a la falta de enajenación o transferencia de activos.

**CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA LEGISLATURA LOCAL POR CAPITULO DE GASTO (PERIODO 1990-1996).**

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>SERVICIOS PERSONALES</b>	975,277.5	1,343,502.2	1,748,910.9	2,265,141.5	2,797,821.7	4,105,340.0	4,364,460.3
<b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	50,839.2	62,709.2	78,219.7	90,959.4	110,142.7	109,484.7	199,157.9
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	99,308.0	116,506.7	126,986.0	332,883.5	299,595.8	347,543.2	302,878.1
<b>TRANSFERENCIAS</b>	190,210.4	106,134.2	497,564.3	2,357,742.2	2,588,973.9	3,638,273.0	3,996,812.1
<b>BIENES MUEBLES E INMUEBLES</b>	13,830.4	19,363.9	14,236.4	18,571.1	167,420.2	14,521.4	43,578.8
<b>INVERSION PUBLICA</b>	587,954.7	673,719.7	771,014.9	1,074,855.1	1,470,590.3	1,818,215.1	1,800,000.0
<b>TOTAL GASTO PROGRAMABLE</b>	<b>1,917,420.2</b>	<b>2,321,935.9</b>	<b>3,236,932.2</b>	<b>6,140,152.8</b>	<b>7,434,544.6</b>	<b>10,033,377.4</b>	<b>10,706,887.2</b>

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GEM (PERIODO 1990-1996).  
CUENTA PUBLICA PRESENTADA AL GOBIERNO LOCAL (PERIODO 1990-1995).

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS A LOS MUNICIPIOS DE LOS CONVENIOS. (PERIODO 1990-1996).**

CONVENIOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>TRANSFERENCIAS</b>							
<b>PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS*</b>	339,722.3	473,026.4	552,751.0	749,290.7	861,191.5	1,112,157.8	1,526,600.0
<b>CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL CODEM**</b>	108,167.1	103,550.4	153,818.7	179,074.5	202,322.6	146,580.1	300,000.0
<b>TOTAL DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>447,889.4</b>	<b>576,576.8</b>	<b>706,569.7</b>	<b>928,365.2</b>	<b>1,063,514.1</b>	<b>1,258,737.9</b>	<b>1,826,600.0</b>

\* RECURSOS QUE SE LES TRANSFIEREN A LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.

\*\* RECURSOS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PARA OBRA PUBLICA A TRAVES DEL CODEM.

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GEM (PERIODO 1990-1996).  
CUENTA PUBLICA PRESENTADA ANTE EL CONGRESO LOCAL (PERIODO 1990-1995).

**CUADRO COMPARATIVO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL POR MODALIDAD EN EL ESTADO.  
(PERIODO 1990-1996).**

MODALIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD)	76,720.6	283,825.8					
INVERSION CONCERTADA PARA SAN JUAN IXHUATEPEC		21,250.3	17,581.4				
CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CDS)			377,044.2	375,777.9	418,121.1	455,038.3	600,000.0
PROGRAMA NORMAL							
PROGRAMAS INSTITUCIONALES							165,000.0
PROGRAMAS ESPECIALES							335,000.0
							100,000.0
<b>TOTAL INVERSION FEDERAL</b>	<b>76,720.6</b>	<b>305,076.1</b>	<b>394,625.6</b>	<b>375,777.9</b>	<b>418,121.1</b>	<b>455,038.3</b>	<b>600,000.0</b>

FUENTE: PRESUPUESTOS DE EGRESOS E INGRESOS DEL GEM (PERIODO 1990-1996).  
CUENTA PUBLICA PRESENTADA ANTE EL CONGRESO LOCAL (PERIODO 1990-1995).

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS**

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>ESTADO DE MEXICO</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>2 316 092</b>	<b>3 730 364</b>	<b>5 294 271</b>	<b>8 260 051</b>	<b>9 708 173</b>
IMPUESTOS	144 870	223 860	278 178	351 604	392 094
PARTICIPACIONES FEDERALES	1 764 303	2 389 658	2 833 533	3 773 210	4 125 318
DERECHOS	84 850	157 607	232 811	289 368	287 634
PRODUCTOS	57 490	48 849	298 450	289 689	54 566
APROVECHAMIENTOS	125 154	384 062	716 838	2 355 189	2 417 123
DEUDA PUBLICA	159 422	528 325	934 458	1 241 009	2 430 536
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	-	-	-
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	-
<b>EGRESOS</b>	<b>2 316 092</b>	<b>3 730 364</b>	<b>5 294 271</b>	<b>8 260 051</b>	<b>9 708 173</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	1 127 025	1 583 143	2 319 356	2 800 514	3 347 787
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	600 341	693 083	1 018 881	1 227 427	1 638 010
TRANSFERENCIAS	529 776	930 091	1 100 985	3 011 951	3 669 578
DEUDA PUBLICA	-	524 045	855 088	980 423	1 052 797
DISPONIBILIDADES	58 950	-	-	239 734	-
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	-	-	-

**CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS ESTATALES AL CIERRE DEL PERIODO FISCAL  
(PERIODO 1990-1996).**

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	2,156,669.9	3,202,038.4	4,359,812.6	7,019,042.3	7,277,637.1	9,450,640.4	12,510,200.0
<b>TRIBUTARIOS</b>			3,522,119.2	4,551,128.3	4,950,910.0	5,945,902.6	8,529,200.0
<b>ESPECIALES</b>	392,366.4	812,379.5	688,586.2	777,918.0	825,591.3	975,647.5	1,076,200.0
<b>IMPUESTOS</b>	144,870.8	223,860.	278,178.7	351,604.5	392,994.1	411,750.7	
<b>DERECHOS</b>	64,850.4	157,607.5	232,811.7	269,368.7	287,634.3	314,658.8	
<b>APORTACIONES</b>	4,034.1	5,979.6	8,354.8	6,136.7	3,934.8	6,827.1	
<b>PRODUCTOS</b>	57,490.8	46,849.6	53,357.6	67,988.1	52,134.7	101,971.5	
<b>APROVECHAMIENTOS</b>	121,120.3	378,082.8	115,883.4	82,820.0	88,893.4	140,439.4	
<b>PARTICIPACIONES     FEDERALES</b>	1,764,303.5	2,389,658.9	2,833,533.0	3,773,210.3	4,125,318.7	4,970,255.1	7,453,000.0
<b>APOYOS FEDERALES     EXTRAORDINARIOS     (COMPENSATORIOS).</b>			592,600.2	2,266,231.8	2,324,295.3	3,469,032.3	3,906,000.0
<b>EDUCATIVOS</b>			300,000.0	321,000.0	155,089.4	306,705.8	360,000.0
<b>SEIEM</b>			24,698.9	1,666,262.1	1,869,205.9	2,604,326.5	2,886,000.0
<b>CONAFE</b>			67,901.3	78,969.7			
<b>NO TRIBUTARIOS</b>			245,093.2	201,682.2	2,431.8	35,705.5	75,000.0
<b>INGRESOS NETOS POR     DESINCORPORACION     CONCESION O VENTAS DE     ACTIVO</b>			154,793.2	36,682.2	2,431.8	35,705.5	75,000.0
<b>INGRESOS     EXTRORDINARIOS NETOS</b>	159,422.6	482,159.3	90,300.0	165,000.0	1,889,185.3	3,574,822.1	1,459,000.0
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>2,316,092.5</b>	<b>3,684,197.7</b>	<b>5,269,458.8</b>	<b>8,260,051.3</b>	<b>9,166,822.4</b>	<b>13,025,482.5</b>	<b>13,969,200.0</b>

\* ESTOS DATOS CORRESPONDE A LO APROBADO POR EL CONGRESO EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GEM.  
FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL GEM (PERIODO 1990-1996).  
CUENTA PUBLICA PRESENTADA ANTE EL CONGRESO LOCAL (PERIODO 1990-1995).

# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS





## CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y REGIONALES

Con sus 59,864 kilómetros cuadrados, el territorio del estado de Michoacán representa el 3% del total del territorio nacional. También llamado Michoacán de Ocampo, colinda al norte con Jalisco, Guanajuato y Querétaro de Arteaga; al este con Querétaro de Arteaga, México y Guerrero; al sur con Guerrero y el océano Pacífico, Colima y Jalisco, y en el territorio se observa la existencia de distintos tipos de climas, variadas regiones hidrológicas, corrientes y cuerpos de agua, que propician diversidad de temperaturas y climas.

Con base en el Anuario Estadístico elaborado por INEGI en 1995, se observa que el estado tiene una población total de 3,548,199 habitantes, de los cuales 1,718,763, el 48.44%, son hombres y 1,829,436, el 51.56%, son mujeres.

Los grupos quinquenales de edad revelan una población predominantemente joven, pues los cinco rangos más numerosos están entre mayores de un año y menores de 24, sumando un total 2,115,512, que representan, el 59.62% de la población de la entidad. La población que representa el menor porcentaje del total (2.11%) son 75,014, que se encuentran entre los 60 a 64 años, aunque se registra un grupo menor, con 42 379 (1.19%); éste se denomina “no especificado”, que incluye una estimación de población por un total de 35,833 personas, correspondientes a 11,961 “viviendas sin información de ocupantes”. Un dato característico de la población de la entidad es que 2,440,888 (68.79%) son menor de 30 años.

La población de los 113 municipios se integra de la siguiente forma: 6 de ellos (5.30%) son los más poblados, en el siguiente orden de más a menos habitantes: Morelia (492,901), Uruapan (217,068), Zamora (144,899), Lázaro Cárdenas (134,969), Zitácuaro (107,475) y Apatzingán (10,926); éstos 6 municipios concentran 1,198,238 habitantes (33.77%) de la población total de la entidad; en los 107 municipios restantes (94.70%) se asientan 2,349,961, el 66.23% de la población.

Cabe señalar que ninguno de los 107 municipios mencionados rebasa la población de 100,000 habitantes. Atendiendo al tamaño de la localidad y su población total vemos que el mayor número de localidades, 466, tiene un tamaño muy pequeño de población, pues está en el rango de 500 a 999 habitantes.

Cifras del Anuario Estadístico indican que, en 1993, los nacimientos según el municipio de residencia de la madre fueron 141,216, de los cuales 48,682, el 34.47%, ocurrió en sólo 7 municipios como sigue: Morelia 17,274, Uruapan 7,234, Lázaro Cárdenas 6,015, Zamora 5,246, Zitácuaro 4,848, Apatzingán 4,186 e Hidalgo 3,879. Con algunos movimientos en relación a sus propias cifras, para 1994 estos mismos municipios registran la mayor cantidad de nacimientos sumando 48,501, el 35.01% del total de los 138,517. El número de nacimientos en 1994 con relación a 1993 en los 7 municipios mencionados fue ligeramente menor, lo mismo que en relación de los nacimientos totales en la entidad, en el mismo período.

## ***Dinámica poblacional***

La tasa de crecimiento poblacional de la entidad entre 1950 y 1970 fue de 3.2, aunque en el lapso de 1970 a 1990 descendió a 2.6. En otras palabras, el promedio anual de crecimiento de la población entre 1970 y 1990 para Michoacán fue de 2.1, ligeramente inferior al crecimiento promedio nacional que fue de 2.6, y para este año el estado se encontraba en la posición número 7, concentrando el 4.4% de total de la población nacional, que para entonces era de 81,249,645.

La densidad de población reportada en 1990 para la entidad fue de 59 habitantes por kilómetro cuadrado, ligeramente arriba del promedio nacional, que es de 41 para el mismo año. Michoacán se encuentra muy por encima de la densidad poblacional de Baja California Sur, que registra en el mismo año 4 habitantes por kilómetro cuadrado, pero muy por debajo de la densidad del Distrito Federal, que llega a 5,494 habitantes por kilómetro cuadrado, arriba de cien veces más que Michoacán.

Para el periodo 1988 a 1993 la tasa anual de crecimiento en la entidad ha sido irregular, pues del primer año mencionado, 1988 a 1989, los nacimientos decrecieron en -0.5%, mientras que de 1989 a 1990 se incrementaron en 0.87%; de 1990 a 1991 volvieron a decrecer ligeramente, para descender aún más en el periodo de 1991 a 1992, al -2.40% ; de 1992 a 1993 los nacimientos en la entidad se dispararon creciendo 6.58%.

En 1989 se registraron 135,559 nacimientos y en 1993 fueron 141,216, siendo la proporción de incremento en este quinquenio del 4.14%, crecimiento sólo superado por el periodo 1992 a 1993.

### ***Población económicamente activa. (PEA)***

Según datos del Anuario Estadístico 1995, la población de 12 años y más representó el 73.6% de la población total en el periodo octubre-diciembre de 1994; la población económicamente activa del estado fue del 48.3%, porcentaje con respecto a la población de 12 años y más, lo que significa en este mismo sentido que la población económicamente inactiva es de 51.7%.

Las mismas cifras de esta fuente indican que la tasa general de desempleo abierto en la entidad, de acuerdo a la población económicamente activa, es decir los grupos de 12 años y más, fue del 1.3% para el periodo de octubre a diciembre de 1994.

La tasa específica de participación por sexo en la PEA fue del 68.1% de hombres y del 31.2% de mujeres.

La PEA en el área urbana de la capital del estado a diciembre de 1994 fue del 48.3%, de la cual se encontraba ocupada en el periodo de referencia el 99.1%, por lo que la tasa general de desempleo representó aquí el 0.9%. La población económicamente inactiva en este mismo entorno es de 51.7%.

La tasa específica de participación en el área urbana de Morelia por grupos de edad, para el periodo de octubre a diciembre de 1994, siempre en el rango de 12 años y más, fue como sigue: 71.0% del grupo de 35 a 44 años, 65.5% del grupo de 25 a 34 años, 50.0% del grupo de 20 a 24 años, 47.2% del grupo de 45 años y más y 18.3% del grupo de 12 a 19 años.

Las ramas de la actividad que en el estado concentran los mayores porcentajes de la población urbana ocupada en el área urbana de Morelia son, a diciembre de 1994, en el orden siguiente: servicios, con el 40.5% de la población; comercio, con el 20.%; e industria de la transformación, con el 10.0%. Estas tres ramas en conjunto ocupan al 70.5% de la población, dejando el restante 29.5% a las ramas de gobierno (9.7%), construcción (9.4%), comunicaciones y transportes (7.7%), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (2.0%), y en un reducido porcentaje (0.7%), la industria extractiva y de la electricidad.

La rama que ocupa mayor porcentaje de población en el área señalada, después de las tres más importantes es la del sector gobierno.

La tasa de desempleo abierto por sexo a diciembre de 1994 fue de 0.8 para hombres y de 1.2 para mujeres. Por grupo de edad, el de mayor tasa de desempleo fue el grupo de 12 a 19 años con 3.0%; le siguió el grupo de 20 a 24 años con 1.8%; el de 35 a 44 años tuvo una tasa de desempleo de 0.6%, y los grupos de 25 a 34 años y de 45 y más registraron una tasa de desempleo del 0.5% para cada uno.

### ***Unidades de Producción Rural***

En la entidad se registraron, según datos de 1991, consignados en el Anuario Estadístico mencionado, 226,941.000 unidades de producción rurales, de las cuales 131,296.000 son de menos de 5 hectáreas, y 95,645.000 son de más de 5 hectáreas, Ocupan una superficie total de 3,404,950.525; correspondiendo 337,566.027 a las de hasta 5 hectáreas, y 3,067,384.498 las de más de 5 hectáreas.

Las unidades de producción rural, por tipo de propiedad privada son 76,648.000; las de propiedad ejidal son 144,223.000 y las de propiedad mixta son 6,070.000.

De la superficie total que ocupan las 226,941.000 unidades de producción, 3,404,950.525 hectáreas, el 64.98% corresponde a tenencia privada; el 31.63% a tenencia ejidal, y sólo el 3.39% restante a tenencia mixta.

Datos de 1991 registran la superficie total de las unidades de producción rurales por uso actual del suelo, correspondiendo el 51.2% a sólo con pasto natural, agostadero o enmontada; el 40.3% a superficie de labor, el 8% a bosque o selva y el 0.5% a sin vegetación.

Datos del Anuario Estadístico 1995, registrados para 1993/94 en la entidad, indican que de la superficie sembrada 1,000,300 hectáreas, la superficie cosechada fue 937,828 (93.95%), con un valor de 3,169,004 (miles de nuevos pesos). Los cultivos más importantes, los que ocuparon

la mayor extensión con base en la superficie sembrada en el periodo referido, fueron maíz grano, trigo grano, sorgo grano, limón agrio, aguacate y caña de azúcar.

### ***Salud***

En el estado se atendió, según datos de 1994, a una población usuaria de 3,949,686 personas, que se refiere al segmento de la población derechohabiente y potencial que hace uso de los servicios institucionales de atención médica, al menos una vez durante el años de referencia. La población derechohabiente de las instituciones de seguridad social en total es de 931,546, de las cuales el IMSS atiende a 714,0181, y el ISSSTE a 217,528.

Los recursos humanos con los que se cuenta para la atención médica de la población son los siguientes, en el caso del IMSS:

### ***Educación***

En la entidad existen 8513 escuelas en total, las que tienen inscritos a 1,087841 alumnos, que son atendidos por 47,230 docentes. Como es de notarse, la mayoría de las escuelas pertenecen al sistema estatal y autónomo, 6840 y solo 966 son del sistema federal ; por su parte las escuelas particulares son 707, el .

La mayoría de los alumnos, 697,711, cursa la instrucción primaria, lo que además evidencia el porcentaje de la población de estas edades; la educación secundaria la cursan 160,192, y en la preescolar están inscritos 112,890. Estos tres matriculados del sistema educativo (estatal-federal) suman 970,793, casi el 90% (89.24%) del total de inscritos.

Según datos del Anuario Estadístico 1995, la matrícula escolar desciende drásticamente desde el nivel bachillerato hasta los estudiantes de posgrado, pues mientras en el ciclo bachillerato se encuentran inscritos 57,021 (5.24%) alumnos; en el grado de licenciatura hay 27,380 (2.51% o poco más de la mitad de los anteriores); en el nivel más alto de estudios se encuentran inscritos el 0.06% de la población estudiantil, sólo 693 alumnos, o sea 6 por cada 10,000 de los inscritos en total.

**POBLACION DERECHOHABIENTE Y USUARIA, RECURSOS HUMANOS Y UNIDADES MEDICAS EN SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD SEGUN REGIMEN E INSTITUCION 1994**

CUADRO 3.3.1

REGIMEN E INSTITUCION	POBLACION DERECHOHABIENTE	POBLACION USUARIA a/	RECURSOS HUMANOS b/				UNIDADES MEDICAS b/		
			TOTAL	MEDICOS	PARAMEDICOS	OTROS c/	TOTAL	DE CONSULTA EXTERNA	DE HOSPITALIZACION d/
TOTAL	931 546	3 949 686 e/	8 823	2 947	4 787	1 089	716	678	38
SEGURIDAD SOCIAL	931 546	707 625	4 335	1 391	2 688	256	123	98	25
IMSS	714 018	554 146	3 166	872	2 128	166	52	36	16
ISSSTE	217 528	153 479	1 169	519	560	90	71	62	9
ASISTENCIA SOCIAL	NA	3 242 061	4 488	1 556	2 099	833	593	580	13
IMSS-SOLIDARIDAD	NA	939 067	1 041	485	556	-	337	333	4
SSA	NA	2 302 994	3 323	1 056	1 480	787	254	245	9
DIF	NA	ND	124	15	63	46	2	2	-

FUENTE: SSA, Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado. Departamento de Planeación y Desarrollo.

**ALUMNOS INSCRITOS, PERSONAL DOCENTE Y ESCUELAS A INICIO DE CURSOS SEGUN NIVEL EDUCATIVO Y SOSTENIMIENTO ADMINISTRATIVO 1993/94**

NIVEL Y SOSTENIMIENTO	ALUMNOS INSCRITOS	PERSONAL DOCENTE b/	ESCUELAS b/
TOTAL	1 087 841	47 230	8 513
FEDERAL	53 184	3 765	966
ESTATAL Y AUTONOMO	935 982	37 248	6 840
PARTICULAR	98 675	6 217	707
PREESCOLAR	112 890	4 673	2 336
FEDERAL c/	2 908	233	233
ESTATAL Y AUTONOMO d/	102 005	4 101	1 957
PARTICULAR	7 977	339	146
PRIMARIA e/	697 711	24 181	4 747
FEDERAL	9 404	637	637
ESTATAL	637 571	22 003	3 894
PARTICULAR	50 736	1 541	216
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	15 806	1 234	196
FEDERAL	3 429	93	9
ESTATAL	1 740	68	17
PARTICULAR	10 637	1 073	170
SECUNDARIA f/	160 192	9 104	955
ESTATAL	148 248	8 134	882
PARTICULAR	11 944	970	73
PROFESIONAL MEDIO	12 825	1 272	44
FEDERAL g/	10 342	899	25
AUTONOMO	1 213	94	2
PARTICULAR	1 270	279	17
BACHILLERATO h/	57 021	4 020	171
FEDERAL	21 411	1 366	49
ESTATAL	12 279	711	47
AUTONOMO	10 652	550	7
PARTICULAR	12 679	1 393	68
NORMAL LICENCIATURA i/	3 323	338	14
ESTATAL	2 594	183	7
PARTICULAR	729	155	7
LICENCIATURA j/	27 380	2 254	34
FEDERAL	5 629	464	6
ESTATAL	610	81	1
AUTONOMO	18 505	1 270	20
PARTICULAR	2 636	439	7
POSGRADO k/	693	154	16
FEDERAL	61	73	7
ESTATAL	565	53	6
PARTICULAR	67	28	3

FUENTE: "Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de Cursos 1993-1994". SEP.

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

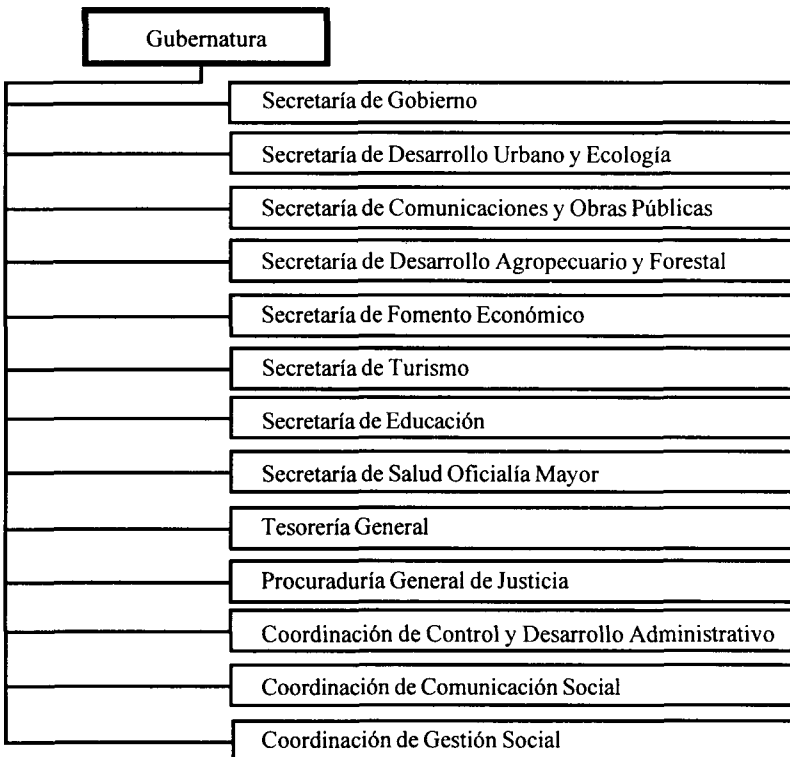




La organización administrativa en el estado de Michoacán se sustenta en los soportes jurídicos de la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y en los diversos reglamentos aplicables a dicha organización y en los que se establecen las formas básicas y específicas de la distribución de competencias.

La potestad administrativa ha permitido crear las secretarías y órganos requeridos de acuerdo a la situación prevaleciente y al mandato que le impriman la sociedad michoacana y sus gobernantes y de acuerdo a las circunstancias financieras y las de aspecto jurídico-estructural.

La administración pública en el estado de Michoacán se divide en dos partes: El sector estatal o central que se compone de las secretarías del ramo que cumplen las funciones sustantivas y otros órganos de competencia que realizan las funciones auxiliares complementarias, y el sector paraestatal que se conforma con las empresas descentralizadas, las empresas de participación estatal, fideicomisos, y otros que se establecen conforme a la ley de la materia.



El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que “El despacho de los asuntos que competen al gobernador del estado se realizará a través de las dependencias

de la administración pública centralizada y entidades de la administración paraestatal, que instituyen la Constitución Política del estado de Michoacán de Ocampo, la presente ley y las demás disposiciones vigentes”

En el aspecto funcional, conforme a sus respectivas atribuciones y campo de acción, se observa lo siguiente :

### **Secretaría de Gobierno**

- Conducir las relaciones del poder ejecutivo con los demás poderes del estado y con los ayuntamientos; así como atender los aspectos relativos a la política interna del estado,
- Cumplir y hacer cumplir los decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones emitidas por el gobernador del estado.
- Presentar al Congreso del estado las iniciativas de ley y decretos del gobernador del estado, realizar la publicación de leyes, reglamentos y demás disposiciones que deban regir en el estado, así como las leyes federales.
- Coadyuvar con las autoridades del gobierno de la república en la vigilancia y cumplimiento de las leyes y reglamentos federales.
- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias y organismos de la administración pública estatal.
- Proponer al gobernador del estado los programas relativos a la protección de los habitantes, al orden público, a la prevención de los delitos y a la readaptación social de los delincuentes.
- Hacer del conocimiento del Supremo Tribunal de Justicia las quejas presentadas por deficiencias que acuse la administración de justicia, para que ese poder proceda en los términos que conforme a la ley estime pertinente.
- Formular y proponer al gobernador del estado la adopción de medidas y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios.

### **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**

- Proponer las políticas para ordenar y regular la planeación, la fundación, el mejoramiento, la conservación y el crecimiento de los centros de población del estado.
- Proponer al gobernador del estado la celebración de convenios con la federación, entidades federativas, y municipios del estado, en materia de acciones e inversiones para el desarrollo urbano y aprovechamiento del territorio estatal,
- Formular, revisar y aplicar, conjuntamente con las dependencias que correspondan, los programas sectoriales estatales y regionales de desarrollo urbano.
- Supervisar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales del estado, en materia de desarrollo y transporte urbanos.
- Coordinar, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan, el Programa Estatal de Vivienda, en la forma que se acuerde con el gobierno federal, los organismos descentralizados y los municipios del estado.

- Promover y ejecutar, en coordinación con los ayuntamientos y con la participación de los sectores social y privado, obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, con base en los programas de desarrollo urbano aplicables.
- Ejercer las atribuciones que en materia de ecología y protección al ambiente, correspondan al gobierno del estado.

### **Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas**

- Formular los estudios y proyectos de construcción y conservación de las obras y edificios públicos estatales, que no sean de la competencia de otra dependencia y realizarlos directamente, o a través de terceros.
- Promover lo conducente a efecto de que el estado cuente con los servicios públicos necesarios en materia de comunicaciones.
- Regular la vialidad del autotransporte en vías estatales, así como participar en la determinación de las políticas de la materia.
- Definir, regular y preservar las aguas de jurisdicción estatal.
- Adjudicar y vigilar el cumplimiento de los contratos de obra pública de su competencia.

### **Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal**

- Elaborar los planes y programas estatales de desarrollo en la materia agropecuaria, con la participación de los productores, y atendiendo a criterios de potencialidad en el uso de recursos, crear nuevas fuentes de ocupación, a efecto de elevar la productividad y mejorar los niveles de bienestar de la población.
- Fomentar, desarrollar y ejecutar los programas estatales de fomento forestal, así como participar en la planeación y programación de las obras e inversiones tendientes a promover la racional explotación de los recursos forestales y pesqueros del estado.
- Proponer al gobernador del estado la celebración de convenios y la realización de programas y acciones, con el gobierno federal, con entidades federativas y municipios, que fomenten el desarrollo en materia agropecuaria.
- Coordinar sus acciones con las autoridades federales, para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos del estado.
- Adjudicar y vigilar el cumplimiento de los contratos de obra pública de su competencia.

### **Secretaría de Fomento Económico**

- Fomentar, desarrollar y ejecutar los programas estatales de fomento industrial, comercial, minero y artesanal, procurando que invariablemente se preserve el equilibrio ecológico.
- Fomentar la creación de fuentes de empleo a través del establecimiento de industrias, así como la creación de parques industriales y centros comerciales.
- Participar en la planeación y programación de las obras e inversiones tendientes a promover la racional explotación de los recursos minerales del estado.
- Proponer al gobernador del estado los mecanismos y estímulos económico-fiscales que faciliten el establecimiento de empresas cooperativas y otras formas de desarrollo y fomento económico.

- Promover la producción artesanal de las industrias familiares y proponer los estímulos necesarios para su desarrollo, así como la asociación y capacitación de los productores.
- Adjudicar y vigilar el cumplimiento de los contratos de obra pública de su competencia.

### **Secretaría de Turismo**

- Organizar, promover y coordinar las acciones, para el mejor aprovechamiento de los recursos turísticos del estado.
- Proponer al gobernador del estado la celebración de convenios con la federación y los municipios, en materia turística.
- Proponer al gobernador del estado la declaración de zonas turísticas en el estado y elaborar los reglamentos correspondientes.
- Controlar y supervisar de acuerdo con las leyes y reglamentos de la materia, los servicios turísticos de transporte, hospedaje, alimentación y similares que se presten en el estado.
- Fomentar y mantener relaciones con organizaciones turísticas nacionales e internacionales con el fin de dar a conocer las fuentes de riqueza turística del estado.
- Realizar una labor permanente de difusión tanto de los centros y lugares turísticos, como de los valores culturales del estado.

### **Secretaría de Educación**

- Vigilar la aplicación del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 137 al 141 de la Constitución Política del Estado, y de las demás disposiciones de la materia.
- Proponer y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, científica y tecnológica celebre el estado con la federación y con los municipios.
- Otorgar y, en su caso, negar o revocar autorizaciones a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás niveles educativos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Expedir los certificados y otorgar las constancias y diplomas, así como revalidar los estudios, diplomas, grados o títulos equivalentes a la enseñanza que se imparta en el estado, en los términos de la ley de la materia.
- Integrar y mantener el registro de los planes y programas de estudio de las carreras profesionales y de los profesionistas en lo individual, así como de los colegios y asociaciones, llevando a cabo la vigilancia para el ejercicio de su actividad.
- Coordinar con las autoridades competentes la realización de campañas para prevenir y atacar la drogadicción y el alcoholismo en el estado.
- Promover el intercambio cívico y cultural dentro y fuera del estado.

### **Secretaría de Salud**

- Proponer y conducir la directriz estatal en materia de salud en los términos de la ley de la materia y demás disposiciones aplicables, de conformidad con la política del Sistema Nacional de Salud.

- Asegurar en beneficio de la población la adecuada organización y operación de los servicios de atención médica, materno infantil, planificación familiar, salud mental y educación para la salud.
- La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud humana; y, los programas de asistencia social.
- Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que disponga el gobernador del estado.
- Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en materia de salud.
- Impulsar la participación ciudadana en la preservación de la salud.

### **Oficialía Mayor**

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que rijan las relaciones entre el poder ejecutivo del estado y sus trabajadores.
- Contratar, controlar, disciplinar y coadyuvar en la selección y capacitación del personal de la administración pública estatal; proponer los sueldos y salarios; y fijar los estímulos y demás prestaciones que deban percibir los trabajadores al servicio del estado.
- Coadyuvar con la Tesorería General, en la formulación del programa general de gasto e inversión pública estatal.
- Proveer con oportunidad, a las dependencias de la administración pública estatal, de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- Adquirir y, en su caso, celebrar los convenios o contratos de bienes y servicios que requiera para su funcionamiento la administración pública estatal.
- Organizar y controlar la recepción, despacho y archivo de la correspondencia oficial.

### **Tesorería General**

- Elaborar y proponer al gobernador del estado los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, que se requieran para el manejo de los asuntos fiscales y financieros del gobierno del estado.
- Elaborar los proyectos anuales de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y someterlos a la consideración del gobernador del estado.
- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y demás conceptos que al gobierno del estado correspondan, tanto por ingresos propios como los que por ley o convenios reciba de la federación y de los municipios.
- Integrar y mantener actualizado el registro de contribuyentes que establezcan las leyes fiscales del estado.
- Ejercer la facultad económico coactiva, conforme a las leyes relativas.
- Dictar las políticas y lineamientos relacionados con el manejo de fondos y valores de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como custodiar los documentos que constituyan valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del estado.
- Mantener el control de la deuda pública del estado, informando al gobernador del estado periódicamente sobre el estado de la misma, de las amortizaciones de capital y pago de intereses.

- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los fondos públicos del gobierno del estado.
- Organizar y mantener la contabilidad de la hacienda pública estatal, así como formular las estadísticas financieras.
- Intervenir en los actos o contratos que deriven de los programas de inversión de la administración pública estatal.
- Formular la Cuenta Pública que debe rendir el gobernador del estado, en los términos de la constitución política.
- Coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, las reuniones sectoriales y especiales que se verifiquen para la planeación y ejecución de acciones y programas a realizar en el estado.
- Proponer al gobernador del estado la celebración de convenios y acuerdos de coordinación con el sector público de los tres niveles de gobierno, con los sectores social y privado para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos para el beneficio colectivo.

### **Procuraduría General de Justicia**

- Ejercer las atribuciones conferidas por la constitución política de los estados unidos mexicanos, la constitución del estado de Michoacán, la Ley orgánica del Ministerio Público y demás disposiciones vigentes en el estado; así como aquellas funciones que expresamente le confiera el titular del poder ejecutivo.

### **Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo**

- Planear, organizar, coordinar y vigilar el sistema de control gubernamental, evaluar en coordinación con la Tesorería General el avance y ejecución de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública, así como revisar conjuntamente con la misma Tesorería General el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Vigilar el cumplimiento de los convenios celebrados entre la federación y el gobierno del estado y entre este y los municipios.
- Vigilar directamente, o a través de los órganos de control internos, el cumplimiento de los lineamientos y disposiciones que conforme a las leyes y a la normatividad, en cada caso corresponda.
- Informar al gobernador del estado sobre el resultado de las evaluaciones y revisiones a las dependencias y entidades de la administración pública, y turnar el resultado, cuando proceda, a las autoridades competentes o, en su caso, dictar las acciones para corregir las irregularidades, y,
- Expedir las bases a que deben sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en las licitaciones para la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, y vigilar su cumplimiento.

## Coordinación de Comunicación Social

- Conformar un sistema integral de comunicación social del poder ejecutivo, mediante el uso adecuado de los diversos medios de comunicación, contribuyendo a mejorar los niveles de desarrollo económico, social, educativo y cultural de los habitantes del estado.
- Establecer la coordinación necesaria con las dependencias estatales y municipales con el propósito de unificar criterios estratégicos y acciones en el área de comunicación social.
- Fomentar la participación y expresión de los sectores público, social y privado en los medios de comunicación de que dispone el ejecutivo del estado.
- Informar a la población a través de medios impresos y electrónicos, sobre la naturaleza y funciones de las dependencias estatales y municipales que ofrecen servicios a la comunidad, con el fin de que los pobladores los conozcan y los usen.
- Elaborar el programa anual de promoción y difusión donde se incluyan los objetivos, metas y acciones, así como el seguimiento y evaluación de las actividades a desarrollar.

## Coordinación de Gestión Social

- Recibir quejas e inconformidades de los particulares, debidamente respaldadas, sobre peticiones de asuntos específicos de carácter social, no atendidas por las dependencias o entidades de la administración pública estatal, así como de los que por virtud de concesión o autorización, presenten los particulares.
- Auxiliar y orientar a la población, en la forma en que deban gestionar ante las dependencias y entidades de la administración pública, haciendo suyas, en su caso, las promociones que presenten sobre asuntos específicos de carácter social.
- Implementar y ejecutar, en su caso, con apoyo en la participación social, programas de ayuda a personas cuyos asuntos específicos de carácter social lo requieran.
- Presentar al gobernador del estado, informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones.

Todas las dependencias de la administración pública estatal, además de las atribuciones que les señala específicamente la ley orgánica, tienen estas otras:

- Ejercer, en el ámbito de su competencia, las que se deriven de convenios celebrados por el gobernador del estado.
- Administrar los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales que se les asignen.
- Proporcionar en el ámbito de su competencia por disposición legal o a solicitud de parte, la asesoría que requieran los ayuntamientos.
- Hacer del conocimiento de la coordinación de control y desarrollo administrativo, las conductas de los servidores públicos de su dependencia, que puedan constituir responsabilidades administrativas, para efectos de la aplicación, en su caso, de las sanciones que correspondan en los términos de ley.

### ***Sector paraestatal***

Casa de las Artesanías.  
Instituto Michoacano de la Juventud y el Deporte.  
Instituto Michoacano de Cultura.  
Sistema Michoacano de Radio y Televisión.  
Centro de Convenciones de Morelia.  
Parque Zoológico "Benito Juárez".  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.  
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.  
Instituto Electoral de Michoacán.  
Tribuna Electoral del Estado.  
Transporte Público de Michoacán.  
Consejo Tutelar de Morelia.  
Promotora de Parques Agropecuarios de Michoacán.  
Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán.  
Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán.  
A.S.T.E.C.A. de Michoacán, S.A. de C.V.  
Empresas de Michoacán para el Desarrollo.  
Junta Local de Conciliación y Arbitraje.  
Junta de Caminos.  
C.F.E. Coordinación División Electrificación Rural.  
Junta de Asistencia Privada.  
Comisión Estatal de Derechos Humanos.  
Comisión para el Desarrollo y la Coordinación Federativa  
con el Gobierno del Estado de Michoacán.  
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán.  
Comité de Agua Potable y Alcantarillado.  
Fideicomiso de Parques Industriales de Michoacán.



# CAPITULO III

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS



## *Marco jurídico*

La delimitación de la actuación de los servidores públicos del estado de Michoacán tiene su sustento en lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, además de los diferentes ordenamientos jurídico-administrativo que se han elaborado.

En el estado de Michoacán se ha tratado de que la gestión pública en materia de servicios personales responda a las características propias de la entidad y de sus habitantes. En algunos casos los avances han sido lentos pero se trata, siempre, de consolidarlos estructuralmente, de tal manera que sean los propios sujetos de sistemas, subsistemas y programas, es decir, los servidores públicos del gobierno estatal, quienes en los años subsecuentes puedan defender sus logros por considerarlos propios e ir conformándolos como parte de una nueva cultura en donde valores como rectitud, eficiencia, compromiso, entrega y empatía con los demás, entre otros, sean los que guíen el desempeño y el servicio.

Por todo lo anterior se sostiene, como principio, que quienes prestan sus servicios en el gobierno estatal son servidores públicos, calificación de los trabajadores que los distingue y a la vez los dignifica. De igual manera, se identifica como usuario a todo aquel receptor de un servicio o demanda del mismo. Y es la estrecha vinculación e interdependencia de ambos, servidor público y usuario, el centro de la medida del servicio público en él.

Se integra en el texto un apartado relativo al Sistema Integral de Personal por considerar que la profesionalización de los servidores públicos sólo puede entenderse como parte de ese marco unificador.

Actualmente, a los servidores públicos se les califica en generales y de confianza, los cuales pueden ser, a su vez, nombrados por tiempo u obra determinados. Los servidores públicos generales tienen derecho a sindicalizarse.

## *Sistema Integral de Personal*

Se entiende por Sistema Integral de Personal al conjunto de normas, métodos, técnicas y acciones que el gobierno del estado de Michoacán pueda establecer con el fin de lograr el cambio de la cultura de la organización laboral en la administración pública. Este se constituye en el eje alrededor del cual el aparato público es un instrumento de política social que, regulando la relación entre el estado y sus servidores públicos, propicia para estos mejores oportunidades de empleo, remuneración, capacitación y desarrollo y, para la sociedad usuaria de los servicios del gobierno, el logro de la atención satisfactoria de sus demandas.

El sistema integral de personal se sustenta en tres columnas troncales, las cuales, al interactuar dinámicamente, pretenden, por una parte, modernizar los sistemas y hacerlos operativos, por la otra, brindar al servidor público los medios para lograr su desarrollo personal y profesional y, consecuentemente, ofrecer servicios oportunos, amables y eficientes a la ciudadanía.

Estas tres columnas del sistema integral de personal son :

- La legislación laboral que rige las relaciones de trabajo entre el gobierno estatal y los servidores públicos, la cual se encuentra integrada por la ley laboral vigente, sus disposiciones reglamentarias y los convenios celebrados con los sindicatos.
- El subsistema de profesionalización del servidor público, en el que se le concibe como un ser humano integral que, desde el momento en que ingresa al servicio, requiere contar con los conocimientos, aptitudes y actitudes mínimas que le permitan el buen desempeño de sus labores, y con canales de comunicación por los que identifique las posibilidades de realizar una carrera dentro del servicio, como resultado de un proceso de formación permanente, a través de programas de capacitación y desarrollo, así como el desempeño en su puesto.
- El sistema de cómputo que brinda el apoyo técnico, moderno y eficiente para soportar todos los trámites y controles asociados a la vida activa del servidor público.

### ***Profesionalización del servidor público***

El término profesionalización no es unívoco, se utiliza con muy diversas acepciones y sentidos. En el estado de Michoacán tiene, sin embargo, carta de naturalización desde hace más de una década y se refiere al proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece y se desarrolla en el mismo, hasta su egreso, todo ello de manera planificada y controlada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo, merezca el calificativo de profesional.

Los documentos normativos y procedimentales relativos a los servidores públicos, hacen referencia a la profesionalización del servidor público, en el sentido antes descrito. El concepto “servicio civil de carrera”, en su más amplia acepción está, de esta manera, inmerso y comprendido en el de profesionalización.

Por ello, la profesionalización es la parte medular del Sistema Integral de Personal, pues en la práctica cotidiana representa la causa y efecto de la administración y desarrollo del personal, ya que repercute en todas las situaciones por las que atraviesa el servidor público en el transcurso de su vida laboral. Cada etapa de desarrollo del servidor público se canaliza, controla, procesa y registra. Todo ello conforme a la política y normatividad administrativas que se derivan desde el más alto nivel de autoridad. Es así que movimientos de personal que podrían ser considerados como un fin en sí mismos, no son sino eslabones de una cadena que se inicia con el ingreso del servidor público y termina con su baja del servicio.

La falta de un servidor público, sus diferentes alternativas de cambio, ya sea de nivel, de rango o de adscripción, los registros de sus antecedentes, el o los puestos que ocupa o ha ocupado en la administración, la calidad de su desempeño, sus notas de mérito o demérito, los reconocimientos o sanciones de que ha sido objeto, su puntualidad y asistencia, sus percepciones y todos aquellos datos que permiten saber quién y cómo es, hasta el documento de su baja, requieren de un procesamiento específico. La recopilación o registro de esta información, por mínimos que parezcan, tienen una guía y un fin mayor pues se contextualizan

en la profesionalización del servidor público, la cual, a través de estos adquiere fisonomía y características propias.

La profesionalización de los servidores públicos se conforma, a su vez, de los siguientes cinco subsistemas que se encuentran interrelacionados :

- Estructura salarial.
- Catálogo de puestos.
- Capacitación y Desarrollo.
- Evaluación del desempeño.
- Estructura de ascensos escalafonarios.

La estructura salarial de cualquier organización laboral define, enmarca y da su proyección real a la política de desarrollo y administración de personal.

En tanto se está inmerso en un medio laboral diverso, complejo y competitivo por obtener mano de obra altamente calificada, la estructura de remuneraciones condiciona el ingreso y la permanencia en el trabajo.

En este sentido el gobierno del estado de Michoacán puede definir una política salarial que le permita reclutar y seleccionar a personas que desean integrarse al servicio de la sociedad y hacer dentro de la administración pública una carrera profesional en sí misma.

Esta política salarial parte de la base de que el tiempo dedicado al servicio es la primera condicionante del sueldo a percibir, esto es, que los servidores públicos pueden laborar siete o nueve horas diarias ; en el primer caso debe existir coincidencia entre las necesidades del servicio que se presta y la anuencia de sus superiores para que así sea.

El sueldo base que se determina, conforme a la descripción y evaluación del puesto, es el que corresponde al trabajo de siete horas. La diferencia existente entre trabajar siete o nueve horas, se traduce en una mayor dedicación de dos horas concretamente, que representa un 29 % más de tiempo, esfuerzo y permanencia en el servicio. Por esta modalidad, los servidores públicos que laboran nueve horas tienen el derecho de percibir un diferencial de sueldo equivalente.

Si adicionalmente al desempeño, entrega y vocación de servicio se traduce en resultados de alta calidad y eficiencia, los servidores públicos podrán alcanzar diferencias porcentuales mayores en sus ingresos que van hasta un 50 %.

En la administración pública estatal, todo servidor público tiene el derecho de capacitarse, tanto en materias directamente asociadas al puesto que desempeña como en otras que le permitan su desarrollo futuro.

El objetivo de la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos es el de elevar sus niveles de desempeño, proporcionándoles los conocimientos y herramientas necesarias para

que realicen adecuadamente las funciones del puesto que tiene asignado con el objeto de brindar un servicio útil, ágil y oportuno a la ciudadanía, así como facilitarles la preparación requerida para acceder a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.

Asimismo, los servidores públicos que ocupan cargos de mando medio y superior, tienen la obligación de propiciar y facilitar la capacitación y el desarrollo de aquellos que laboran en las unidades administrativas a su cargo.

El subsistema de capacitación y desarrollo está concebido de manera integral para responder a las expectativas, por una parte de los servidores públicos y, por la otra, de la propia administración pública estatal.

Finalmente, debe mencionarse que las modalidades de la capacitación pueden sers: cursos, conferencias, talleres, seminarios, grupos de trabajo y sistemas de educación abierta y cerrada, tales como especialidades y diplomados, etc.

El gobierno del estado de Michoacán puede promover acciones para ofrecer a los servidores públicos un sistema objetivo de ascenso y carrera administrativa, es decir, ir avanzando hacia el establecimiento de un servicio civil de carrera.

La estructura de ascensos escalafonarios comprende, a todos los servidores públicos que ocupan los puestos denominados “operativos generales” en el catálogo de puestos, y sus principios son aplicables, en lo general, a quienes ocupan puestos de confianza del tabulador operativo. Los factores que se toman en cuenta, para establecer el subsistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad.

No se desea seguir la línea de otras tendencias probadas en países diversos que provocan rigidez e inoperancia, al brindar una seguridad en el trabajo que excede a aquella que debe ser producto del desempeño honesto y eficiente apoyado en la permanente superación personal y profesional.

Esta carrera ascendente, para el avance hacia un servicio civil de carrera, debe estar basada en el mérito propio, en la capacitación y en la vocación de servicio ; elementos que deberán ser evaluados sistemática pero responsablemente en cada etapa de la trayectoria de los servidores públicos.

Puede afirmarse, entonces, que el servicio civil de carrera se manifiesta en la realidad y en la práctica, pero que tiene como causa y efecto, a un tiempo, la vocación y el amor al servicio público. Estructurar en régimen escalafonario dentro de esta filosofía es un compromiso que está fijado en términos de tiempo y eficiencia ; por ello, a partir de 1997 se deberá tener desarrollado, probado y acordado con los servidores públicos un reglamento escalafonario que responda a las expectativas existentes.

## CLASIFICACION DE SERVIDORES PUBLICOS POR DEPENDENCIA

DEPENDENCIA	TOTAL
PODER LEGISLATIVO	194
PODER JUDICIAL	985
PODER EJECUTIVO	143

DEPENDENCIA	TOTAL
SECRETARIA DE GOBIERNO	3,488
DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	1,884
SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA Y PROTECCION CIVIL	12
TESORERIA GENERAL DEL ESTADO	1,466
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS	529
SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL	297
SECRETARIA DE FOMENTO ECONOMICO	127
SECRETARIA DE TURISMO	73
SECRETARIA DE EDUCACION EN EL ESTADO	9,509
PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO	1,295
COORDINACION DE LA POLICIA JUDICIAL	750
INSTITUTO TECNICO PROFESIONAL	1
OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	428
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	329
COORDINACION DE CONTROL Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	94
COORDINACION DE COMUNICACION SOCIAL	58
COORDINACION DE GESTION SOCIAL	20
ORGANISMOS, EMPRESAS, JUNTAS, COMISIONES Y FIDEICOMISOS	1,874

FUENTE: Oficialia Mayor de Gobierno del Estado.

**CLASIFICACION DE SERVIDORES PUBLICOS POR DEPENDENCIA**

<b>INSTITUCION</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MANDOS SUPERIORES</b>	<b>PERSONAL TECNICO</b>	<b>APOYO SECRETARIAL</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10,130</b>	<b>874</b>	<b>7,933</b>	<b>1,323</b>
<b>EJECUTIVO</b>	<b>8,987</b>	<b>647</b>	<b>7,364</b>	<b>976</b>
<b>JUDICIAL</b>	<b>969</b>	<b>173</b>	<b>479</b>	<b>317</b>
<b>LEGISLATIVO</b>	<b>174</b>	<b>54</b>	<b>90</b>	<b>30</b>

FUENTE: INEGI, Anuario Estadístico 1995.



# CAPITULO IV

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



**E**l tema de la relación entre la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos, o sea la Constitución Política Federal y las constituciones particulares de los estados miembros de la federación mexicana, fue abordado magistralmente por un distinguido jurista, Antonio Martínez Báez, en una conferencia que tuvo verificativo a fines de octubre de 1978 en el Colegio de Abogados de Ciudad Victoria (publicada por Miguel Angel Porrúa, 1979), en la que hacía referencia al federalismo mexicano y la situación constitucional de los estados. La idea de retomar este trabajo busca atender al objetivo fundamental y a la metodología general de la investigación planteada por el INAP, en lo relativo a recuperar las experiencias sucedidas en las dos últimas décadas en las entidades federativas, por lo que lo relativo a este capítulo se enmarca en esto último.

Siguiendo al maestro Antonio Martínez Báez, este tema de las relaciones federación-estados se encuentra regulado, está señalado y dirigido por unos cuantos principios contenidos en algunos artículos de la Constitución federal, caracterizados por tener textos idénticos, permanentes, que tienen ya una antigüedad de más de ciento veinte años sin modificación alguna en su redacción. Así, por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto de aquella que fuera sancionada el día 5 de febrero de 1857 como de la expedida en 1917, se expresa en los siguientes términos, que hay que recordar a propósito de cuál es la situación constitucional de los estados miembros de la federación respecto del total de estado mexicano: “Es voluntad del pueblo mexicano, dice el artículo 40, idéntico al mismo numeral de 1857, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta constitución”.

A su vez, el siguiente artículo, o sea el 41, idéntico en ambas constituciones de 1857 y 1917, está redactado en los siguientes términos: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Además de estos dos preceptos que resultan programáticos y que se encuentran contenidos en la parte dogmática de la ley suprema del país, que señala Martínez Báez, como redactados en forma idéntica, permanente, desde el año de 1857, existe igual redacción en otros dos preceptos fundamentales, que rigen y ordenan la situación de la federación de los estados; dichos preceptos que ya no se encuentran en la parte introductoria de la Constitución o en la parte dogmática y programática, son los artículos que por la ampliación, por el aumento de los artículos de la Constitución expedida sesenta años después de la de 1857, son de distinto numeral: el artículo 117 de la Constitución Federal de 1857, idéntico al artículo 124 de la Constitución de Querétaro. Tales artículos se expresan de esta manera: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Debe señalarse que existe una correspondencia estrecha entre este artículo 124 y el artículo 41 de la actual Constitución, como existía entre el 41 y el 117 de la anterior de 1857.

Otro artículo que también es reiterado por la actual Constitución y que viene desde la Constitución de 1857, es el que ahora lleva el número 133 de esta Constitución: “Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con la aprobación del Congreso (el otro dice el Senado), será la ley suprema de toda la Unión”.

Se declara después un complejo normativo mediante el cual el ordenamiento jurídico federal es superior y priva al derecho particular o local de los estados, conforme a un principio fundamental de toda federación, que el derecho federal es superior al derecho de los estados. Esta supremacía federal sobre el ordenamiento normativo o jurídico de los estados, consignada en el artículo 126 de la anterior Constitución de 1857 y actual 133, se declara de la siguiente manera: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

A su vez, en 1977 continúa apuntando el autor citado, en el artículo 41 se agregó algo “extraño” a su clásico texto de un solo párrafo. Este artículo dogmático programático, el 41 de la Constitución, se refiere a que el pueblo ejerce su soberanía por medio de dos clases u órdenes gubernamentales, el federal o los poderes de la Unión, conforme a los principios establecidos en las normas de la Constitución Federal. Los gobiernos de los estados son titulares del ejercicio de la soberanía en cuanto a los regímenes interiores particulares de los distintos estados, en los mismos términos que los Poderes de la Unión ejercen sus funciones, sus atribuciones expresas, contenidas en la Constitución Federal en toda la república.

Ese es el principio dogmático, el principio fundamental que rige la separación de poderes federal y de los estados y las normas correspondientes, una nacional y sendas constituciones para los estados, pero a este precepto clásico de ciento veinte años, con la reforma política de 1977, se le agregaron cinco diferentes párrafos o apartados que contienen las bases de la constitucionalización de los partidos políticos, pero estos añadidos resultan totalmente ajenos al punto relativo a la repartición de los poderes públicos en nombre de la soberanía popular en dos categorías: la nacional o la local, dependiendo de su regulación jurídica de dos distintos órdenes de normas fundamentales, repito: la Constitución de la federación y las particulares de los estados. Como profesor de derecho constitucional, afirma Martínez Báez, “siento que se haya realizado esta modificación, esta inclusión de meter dentro de un artículo materias ajenas que no tienen nada que ver entre sí. Las bases de la constitucionalización de los partidos políticos, a más de ser un fenómeno moderno, mejor dicho contemporáneo, pudo hacerse en otros principios menos programáticos, menos solemnes, menos dogmáticos y no incluirse en un precepto con tanta tradición de la parte dogmática de la ley fundamental”.

Debido a múltiples factores, todos de orden político, no académico ni teórico ni doctrinal, existe cierta tendencia del poder central de aumentar sus atribuciones, de extender su radio

de acción o sus áreas de influencia, bien con motivo de crisis o problemas de emergencia, problemas que desaparecen pero que prolongan sus efectos más allá de su oportunidad y de las circunstancias que los originaron y, también, por otros múltiples factores, que han causado muy graves, muy serias violaciones o el apartamiento esencial de aquellos principios claros que hemos citado aquí y que se refieren a la manera de repartirse los poderes políticos, realizándose una degradación continua y contrastable del teórico sistema jurídicos político de la federación.

Uno de esos motivos continúa con su exposición, es el mayor poder del centro que siempre tiende a expandirse en perjuicio, en daño de la competencia residual de los estados miembros; pero lo que merece señalarse aquí en ese movimiento permanente, constante de la erosión de nuestro federalismo, el federalismo mexicano, es que tal fenómeno de destrucción se manifiesta a veces en numerosas reformas o enmiendas a los textos de nuestra Constitución.

Estas reformas en las que “con increíble docilidad han participado los congresos o legislaturas de los estados, mediante la aprobación inmediata, unánime e irreflexiva de las modificaciones ya acordadas por el Congreso Federal o de la Unión, sin aprovechar el importante instrumento que tienen los estados miembros de nuestra federación de participar o de intervenir en las decisiones fundamentales del país en el acto constituyente, que es superior a la federación y a los estados. Porque el acto de la reforma a la Constitución no es un acto federal sino es un acto igual a la Constitución, y porque el gobierno federal se encuentra sometido a la Constitución nacional como los gobiernos de los estados, y los estados participan en la voluntad federal del estado teóricamente, entonces digo que los congresos de los estados aprueban formalmente, sin discusión alguna, por motivos políticos explicables pero no justificados, por el predominio fáctico de la federación en todo el país, las enmiendas constitucionales que restringen cada día más la esfera de la competencia local de las entidades federativas, sin que la participación que se requiere de parte de los representantes legisladores de los estados en el proceso constituyente nacional, haya significado el menor obstáculo para esa reforma, ni haya requerido la menor reflexión de parte de las cámaras locales para evitar la constante y progresiva desaparición de la figura modelo, o que tuvimos como modelo, al establecer el federalismo”.

Así resulta cada día más precario el sistema federal que fue ideado para dividir y separar, contrarrestar y equilibrar las fuerzas políticas actuantes dentro de la nación en beneficio de un mejor sistema democrático y de las libertades públicas, concluye contundente nuestro distinguido jurista.

Cabe señalar también que la reforma constitucional a que hace referencia este proyecto general, nacional, de investigación, la del 17 de marzo de 1987, vino a precisar las base de organización del poder público en los estados conforme a las normas previstas por las seis fracciones con que se adicionó el artículo 116 en dicha fecha.

En consecuencia a estos principios generales del federalismo mexicano, el estado de Michoacán expresó su voluntad de ser miembro de la federación a partir de ejercer la facultad que la

constitución política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce para crear su derecho, expidiendo su propia constitución, con los límites que establece la constitución federal, y puede además elaborar sus propias leyes dentro de la esfera de su competencia.

A partir de la existencia de ámbitos distintos de acción administrativa que encarnan o manifiestan la actividad del estado mexicano, surge la necesidad de su coordinación para alcanzar la unidad política en cuanto a estado. Un estado federal no operaría a través de la coexistencia de principios políticos incompatibles.

Por ello, solamente en el ámbito de estado federal la coordinación adquiere el matiz de intergubernamental precisamente por la existencia de dos o más instancias u órdenes de gobierno. Esto no sucede en los estados centrales o unitarios donde la coordinación es simplemente administrativa o de proceso. En términos estrictamente administrativos, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección de tal manera que haya una armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común.

La coordinación presupone, básicamente, la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común plantea la necesidad de su presencia. La coordinación implica la existencia de dos componentes: un elemento coordinador y el interés común que incida sobre una realidad social o material. A la vez, la coordinación es un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener y unan esfuerzos para alcanzar el objetivo señalado. Por medio de la coordinación se impide el desperdicio de los recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en las acciones política, social, administrativa y económica.

En ese sentido la coordinación intergubernamental es una confrontación entre la racionalidad jurídico-política y la eficacia económico-administrativa. En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción o las estrategias globales y de políticas uniformes para sortear las crisis económica y social, sin embargo se interpone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel institucional: de ahí que surja la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los problemas del estado.

La coordinación intergubernamental se ha significado, además, por ser el vehículo principal empleado para materializar el proceso descentralizador. Sin embargo, se pueden derivar cinco causas fundamentales de la coordinación en un sistema federal de gobierno: a) la concurrencia; b) el carácter auxiliar entre autoridades atribuido por los ordenamientos legales; c) la interdependencia; d) el interés común, y, e) las capacidades.

En este sentido para el gobierno del estado de Michoacán los mecanismos de coordinación intergubernamental son parte del elemento rector que sustenta la capacidad de gobierno,

toda vez que se han utilizado en los diferentes ámbitos de lo público y de ello nos hablan los esfuerzos siguientes :

- En el ámbito de la participación ciudadana se formuló el Plan de Desarrollo Integral del Estado, coordinado por COPLADEM.
- Se han realizado acciones para fortalecer el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado para crear mecanismos más eficaces de concertación y coordinación a nivel social y gubernamental, institucionalizando la planeación del desarrollo estatal y propiciar una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
- El impulso al federalismo en el estado de Michoacán se traduce en la descentralización de mayores recursos y facultades a los municipios en acciones que apoyen al fortalecimiento político, económico y financiero de los ayuntamientos con respeto a la soberanía y autonomía que les otorga la constitución.
- El convenio de desarrollo social instrumenta la política social del estado, a través de financiamiento del ramo 0026 Superación de la Pobreza.
- La asignación de recursos a este ramo es de \$ 627,937,341.00 de recursos federales y estatales y con la participación de los beneficiarios suma \$ 730,389,529.00 con los que se han realizado 6,880 obras y acciones en los 113 municipios del estado.

La descentralización de estos recursos se hizo a través de 3 fondos :

- Desarrollo Social Municipal
- Prioridades Estatales
- Promoción del Empleo y la Educación

En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social se atendieron programas como :

Pensionados y Jubilados; Organizaciones no Gubernamentales; Servicio Social; Artesanos y Pescadores; Jornaleros Agrícolas; Olimpiadas del Conocimiento; Becas a hijos de Periodistas; Mujeres de Sedesol; Reforestación. En estos programas se han aplicado recursos por \$ 211,984,980.00

Se han celebrado convenios por el ejecutivo con los ayuntamientos para la realización de obras por un total de \$ 16,621,217.00.

Los programas ejercidos directamente por las dependencias de la administración pública estatal han realizado un total de 1,453 obras por un monto \$ 136,726,085.00.

La inversión global para Michoacán alcanzó la cifra de \$2,229,725,282.00 que, junto con las obras que realizaron las comunidades con recursos recuperados del Programa de Apoyo a la Producción, suman un total de 11,998 obras

Se consolidó un grupo interinstitucional de capacitación municipal orientado a proporcionar a los ayuntamientos los elementos suficientes para detectar sus necesidades específicas de capacitación.

Asesoría técnico-jurídica para la elaboración de los bandos de policía y buen gobierno que se brinda a los presidentes municipales de todo estado.

### **Fortalecimiento de las haciendas municipales**

- Pago puntual de las participaciones federales.
- Impulso al programa de ahorro de energía eléctrica, en la prestación del servicio de alumbrado público y en la utilización de sistemas de bombeo de agua potable y residual.
- Convenios de apoyo de saneamiento financiero de 5 municipios con problemas de liquidez.

### **Preservación de bosques bajo criterios de explotación racional y sustentable**

- Acuerdos de colaboración para realizar actividades de fortalecimiento de la cultura forestal, control y combate de incendios, aprovechamientos forestales, supervisión y explotación de los recursos forestales por los ayuntamientos. Dichos acuerdos con SEMARNAP y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.
- La Comisión Promotora para el Desarrollo de la Región de la Mariposa Monarca continúa trabajando en el proyecto del bosque modelo “Mariposa Monarca”, en el que participa un grupo promotor representado por ejidos, comunidades, pequeños propietarios, y funcionarios de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, así como los gobiernos del estado de México y Michoacán.

### **En materia de desarrollo económico y repunte industrial**

- Se crea la Comisión para el Desarrollo del Estado de Michoacán (CODEM) que tiene como tarea fomentar y fortalecer vínculos con instancias empresariales del país y del exterior para propiciar el comercio, turismo e inversiones en la entidad.

### **Desarrollo sustentable**

- Se efectuaron dos foros de consulta para integrar las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En suma, la experiencia histórica ha demostrado que la descentralización no es en sí misma una garantía de un mejor funcionamiento de las instituciones ; su efectividad está condicionada por la existencia de una diversidad de factores complejos cambiantes. A pesar de ello ni duda cabe que el desarrollo armónico sostenido del país pasa por el fortalecimiento integral de los diferentes ámbitos de gobierno.

Profundizar y ampliar la descentralización de competencias, responsabilidades y recursos al ámbito municipal se ha convertido cada vez más en cuestión crucial y decisiva, para que éstos cuenten con los elementos que les permitan otorgar una atención oportuna y eficiente, así como los servicios que demandan con mayor insistencia sus comunidades.



## **Fortalecimiento del Federalismo**

- Fortalecer a los municipios como instancias efectivas del desarrollo económico, social, técnico y administrativo dentro de un marco de plena autonomía y respeto a las formas propias de organización comunitaria, promoviendo además la consolidación democrática del municipio libre, como condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la actividad estatal.
- Concebir en el marco del federalismo un nuevo modelo de administración municipal, bajo el cual las estrategias y políticas estatales en materia de descentralización y desconcentración de funciones a los municipios, fortalezcan su autonomía y capacidad de solución a los problemas locales, coadyuvando operativamente a que los recursos de los municipios fluyan oportunamente, en congruencia con su propio desarrollo.
- Pugnar porque el municipio se convierta en eje del desarrollo social a través de la acción de los comités municipales en materia de salud, educación, asistencia social, obra pública, ordenamiento territorial, protección al medio ambiente, y demás que la situación municipal amerite.
- Celebrar nuevos convenios de coordinación entre gobierno estatal y municipal, con el respeto a la soberanía y consenso de los propios ayuntamientos, para la prestación de los servicios públicos.

## **Sistema estatal de coordinación fiscal.**

- Instrumentar, con el consenso de los ayuntamientos, nuevos mecanismos de coordinación fiscal en materia de recaudación de impuestos.
- Transferir oportunamente los recursos fiscales vía participación, a los ayuntamientos de la entidad, sin distingo partidista ni ideologías políticas.
- Promover en los municipios una nueva cultura fiscal que impulse la recaudación de impuestos y fortalezca la hacienda pública municipal.

## **Comunicación social.**

- Garantizar el derecho a la información y a la libertad de prensa, como preceptos consagrados por nuestra constitución, que habrán de respetarse a través de una política informativa que reconozca la importante labor social que desempeñan los medios de comunicación.
- Mantener una permanente apertura con directivos, editores y reporteros de los medios informativos, otorgándoles todas las facilidades para el desempeño de sus funciones.
- Apoyar las iniciativas de los trabajadores de la comunicación en torno a la superación profesional.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS,  
POR ENTIDAD FEDERATIVA**

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>MICHOACAN</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>212 499</b>	<b>292 507</b>	<b>367 972</b>	<b>394 015</b>	<b>498 629</b>
IMPUESTOS	28 182	32 053	52 084	50 773	71 564
PARTICIPACIONES FEDERALES	100 199	152 887	195 909	234 932	290 777
DERECHOS	18 342	24 378	30 956	31 042	24 364
PRODUCTOS	6 389	7 992	8 725	7 485	23 485
APROVECHAMIENTOS	18 009	21 063	25 208	25 184	46 128
DEUDA PUBLICA	29 114	53 144	36 768	43 788	39 144
POR CUENTA DE TERCEROS	12 262	236	121	23	388
DISPONIBILIDADES	-	749	18 218	803	2 776
<b>EGRESOS</b>	<b>212 499</b>	<b>292 507</b>	<b>367 972</b>	<b>394 015</b>	<b>498 629</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	116 832	162 601	213 350	263 088	321 119
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	40 498	67 607	79 130	66 517	76 504
TRANSFERENCIAS	14 944	25 333	27 147	37 084	55 499
DEUDA PUBLICA	12 363	16 049	17 692	15 193	29 812
DISPONIBILIDADES	14 214	3 316	30 070	12 152	12 073
POR CUENTA DE TERCEROS	13 645	1 599	580	-	3 620

**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	1 241 769	394 015
INGRESOS CAPTADOS NETOS	1 241 769	393 211
IMPUESTOS	20 363	50 773
PARTICIPACIONES FEDERALES	976 418	234 932
DERECHOS	50 539	31 042
PRODUCTOS	17 032	7 485
APROVECHAMIENTOS	154 518	25 164
DEUDA PUBLICA	3 948	43 788
POR CUENTA DE TERCEROS	18 950	23
DISPONIBILIDADES	-	803

NOTA: Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede o no coincidir con los totales.

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

**EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS  
SEGUN CONCEPTO**

**1993**

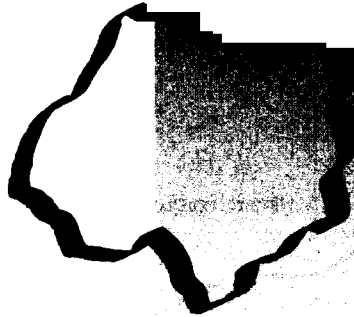
**(Miles de nuevos pesos)**

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	1 241 769	394 015
GASTOS ADMINISTRATIVOS	519 813	263 068
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	385 048	89 050
SEGURIDAD PUBLICA	-	16 676
SALUBRIDAD PUBLICA	-	13 705
EDUCACION PUBLICA	-	133
ACTIVIDADES CULTURALES	-	10 575
PREVISION SOCIAL	-	18 101
REGISTROS PUBLICOS	-	-
DIVERSOS	134 765	114 825
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	323 704	66 517
OBRAS PUBLICAS	301 491	51 800
FOMENTO	22 213	14 716
TRANSFERENCIAS	389 148	37 084
SUBSIDIOS	160 372	24 295
AYUDAS	228 776	2 998
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	-	9 790
BIENES INMUEBLES	-	-
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	-
DEUDA PUBLICA	9 102	15 193
DISPONIBILIDADES	-	12 152
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-

NOTA: Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede o no coincidir con los totales.

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

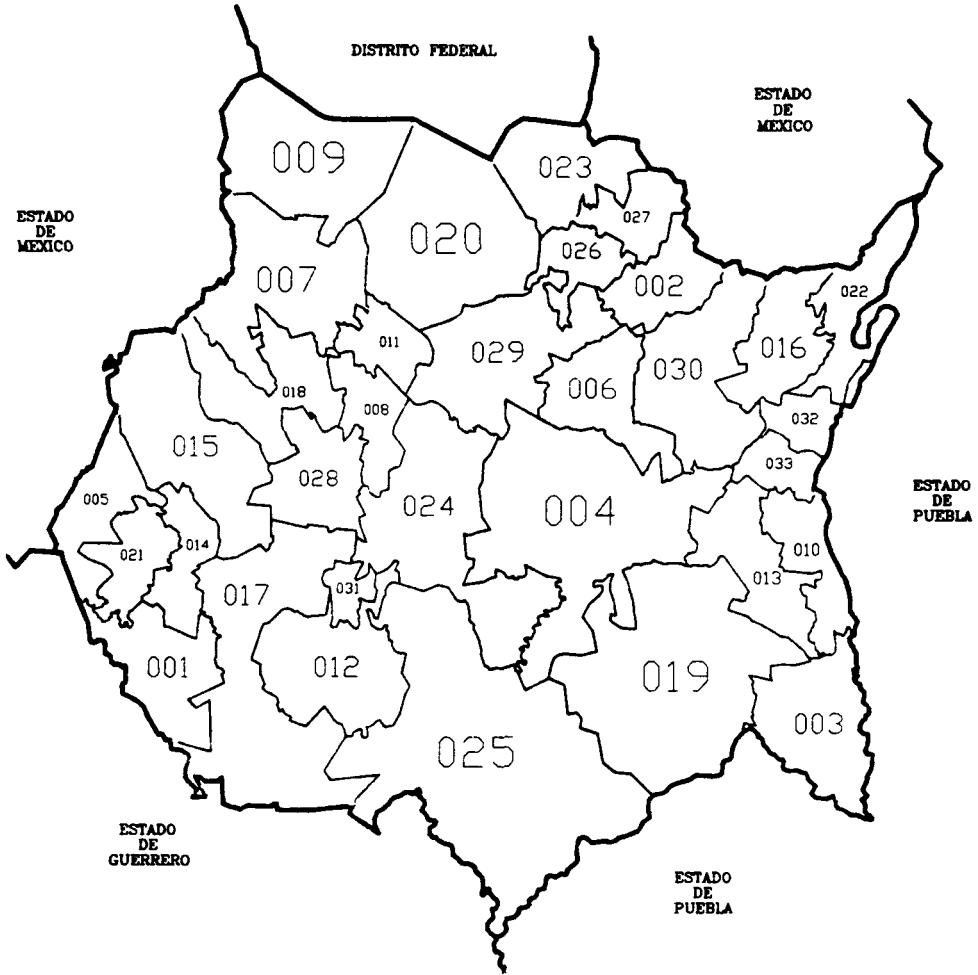




# Morelos

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>391</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>405</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>415</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>427</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>437</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>449</b>



## *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.

*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. Nuestro instituto también avaló la propuesta y se sumó a este vasto e importante proyecto con entusiasmo y dedicación al estudio de los objetivos y metodología propuesta por el INAP, lo que facilitó contar con un documento que permite conocer los principales aspectos de la administración pública del estado de Morelos.*

*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 general, de la administración pública del estado.*

*Debe reconocerse que el trabajo contó con el apoyo del gobernador constitucional del estado, el general Jorge Carrillo Olea quien dio las mayores facilidades para su terminación. Asimismo debe reconocerse la participación de las siguientes personas, miembros del instituto y servidores de administración pública del estado de Morelos: Lic. Ariel Homero López Rivera; Lic. Humberto Gallegos Enriquez, Lic. Jesús Díaz Vázquez, C.P. Mario Guerrero Suárez, Lic. Sergio Martínez Vera, L.A. Gonzalo Pérez Rincón Gallardo, C. Enrique Guerrero Ortega, Lic. Hector Daniel Labastida Salomón, Lic. Javier Sotres Ruano, C.P. Gerardo Carrillo Rodríguez, Lic. Raúl Vergara Mariles, Lic. Ma. Guadalupe Ruiz Gloria, Capitán Cuauhtémoc Torga Rivera, Lic. Victor Islava Gálvez.*

*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 de Morelos





# CAPITULO V

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



**L**a modernización y eficiencia administrativa que ha puesto en marcha el actual gobierno se enmarca bajo los siguientes aspectos:

El sistema de planeación en el que se fundamentó el plan de desarrollo integral, se caracteriza por ser participativo y democrático en su gestación y sobre todo, en su instrumentación y evaluación. La sociedad debe participar en las definiciones del desarrollo, procurando la actualización de todas sus demandas y propuestas para lograr mejores niveles de vida.

El plan ha sido estructurado bajo la propuesta de cuatro pactos que entrañan un ejercicio amplio de reflexión permanente, colectiva, abierta a reformas sociales, políticas, económicas, jurídicas e institucionales, al margen de las ideologías y de las posiciones particulares, que consolide la estabilidad de la entidad y genere un ambiente propicio para los cambios surgidos del consenso entre los ciudadanos. La fórmula propuesta para instrumentar el plan son los pactos siguientes:

- Pacto por la Democracia y la Participación Ciudadana.
- Pacto por la productividad, la Inversión y el Empleo.
- Pacto por la Recuperación de la Educación y el Bienestar Social.
- Pacto por la Justicia, la Seguridad y la Legalidad.

La instrumentación y evaluación del plan, a través de los pactos, incluye necesariamente las posiciones enriquecedoras de los distintos actores políticos y sociales de la entidad, y se asume en ellos, el compromiso de depositar en el Honorable Congreso del Estado la responsabilidad histórica de realizar la consulta a la ciudadanía, que haga realidad sus objetivos, estrategias y acciones.

El Pacto por la Democracia y la Participación Ciudadana destaca lo siguiente:

- Ratificar que la convivencia plural y armónica entre los poderes del estado, los partidos políticos, los tres niveles de gobierno y las organizaciones sociales es la única vía para el progreso real de la entidad, en la democracia y el estado de derecho.
- Concretar un acuerdo para fortalecer las prácticas de civilidad, transparencia, equidad y respeto en los comicios, que garanticen certeza a todos los participantes y, con ello, contribuir a la consolidación de una vida tranquila en la comunidad de intereses y perspectivas.
- Adecuar la legislación electoral del estado a las necesidades de la entidad, considerando los consensos obtenidos por las fuerzas políticas y el gobierno de la república, con el objeto de consolidar a Michoacán como vanguardia del desarrollo democrático.
- Estudiar, en abierta consulta a la población, la pertinencia de establecer fórmulas democráticas que fomenten una cultura de participación y responsabilidad del ciudadano en los asuntos públicos, tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.
- Fortalecer la participación y la vigilancia a cargo de los ciudadanos como la mejor garantía para que los procesos electorales sean ejemplo de imparcialidad, orden y transparencia.

- Revisar el orden jurídico, administrativo y político de las coordinaciones regionales de desarrollo con el fin de intensificar el acercamiento de los servicios públicos a la comunidades del estado.

Por lo que corresponde al Pacto por la Productividad, la Inversión y el Empleo, subrayamos la importancia de:

- Diversificar y enriquecer los medios que permitan un mejor aprovechamiento de los enormes potenciales, capacidades y recursos de que dispone Michoacán con una perspectiva de mediano y largo plazos.
- Forjar una alianza incluyente entre gobierno, los empresarios, los trabajadores, los campesinos, los profesionistas, los artesanos, los pescadores, las comunidades indígenas y la población en general, para juntos convenir, a través de un Consejo Estatal de Inversiones y Proyectos de Desarrollo Regional, las siguientes bases:

Los objetivos de desarrollo y bienestar al lograr en función de los recursos y los tiempos disponibles.

- Las estrategias para impulsar inversiones productivas y generar empleos permanentes y bien remunerados al ritmo que impone el crecimiento de la población y reducir el déficit que existe en diversos renglones del desarrollo.
- Los proyectos de desarrollo regional que aprovechen las ventajas comparativas de Michoacán, promuevan el crecimiento y la integración del campo a través de la agroindustria, la producción, comercialización y exportación de artesanías y productos locales ; el incremento del turismo y el debido aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, como el agua y los bosques.
- Los programas de capacitación que generalicen una cultura de productividad y calidad en Michoacán.
- Revisar los compromisos de Alianza para el Crecimiento, recientemente suscrita por el gobierno de la república y los sectores de la nación, para adaptarlos a las prioridades locales y a las directrices señaladas por el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán
- Formular los programas sectoriales que desdoble las líneas estratégicas del plan de desarrollo integral con la participación activa y comprometida de los sectores involucrados y las voces sociales interesadas.
- Asimismo la consulta -a través del poder legislativo- a los maestros, padres de familia, especialistas y alumnos, para el establecimiento de una nueva legislación en materia educativa que asegure su apego a los principios del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el sistema educativo michoacano sirva al desarrollo integral del país.
- Fortalecer la participación de los padres de familia en la vigilancia de la educación impartida a sus hijos y en la reforma al sistema educativos a través de la reestructuración de los consejos escolares, por plantel, zona y región.
- Convocar a los docentes y trabajadores de apoyo a la educación a la unidad, para que superen sus diferencias internas y trabajen con lealtad por los intereses de los niños de la entidad.

- Atender los resultados de la auditoría integral que se practica al sector educativo de Michoacán, para que se avance en la superación de los rezagos existentes, abatiendo las irregularidades y recuperando recursos para mejorar la eficiencia terminal del sector.
- Revisar la política social que realizan en forma coordinada y corresponsable los gobiernos federal, estatal y municipal para adecuarla a las necesidades reales y capacidad de participación de la sociedad michoacana, y cuyos alcances se traducen en una vivienda digna, una alimentación de calidad, salud generalizada, protección de la infancia, desarrollo urbano sustentable y bienestar familiar.

Hemos considerado también que en el Pacto por la Justicia, la Seguridad y la Legalidad, estamos comprometidos a:

- Elevar la calidad de la convivencia y del ambiente de trabajo y producción en las diferentes regiones del estado, a través de una seguridad integral y cotidiana, una justicia pronta, completa e imparcial, y una legalidad para todos, sin privilegios ni excepciones.
- Apoyar y enriquecer la iniciativa de reformas a la constitución que se ha enviado al H. Congreso del estado para mejorar los sistemas de impartición de justicia y de nombramientos de jueces y magistrados, y fortalecer al poder judicial.
- Realizar la consulta, a través del Congreso del estado, el poder judicial y la Procuraduría General de Justicia, para obtener los consensos en torno a las modificaciones requeridas por la legislación penal en la actualización normativa respecto de los supuestos y las sanciones a las conductas antisociales graves, buscando el abatimiento de los índices delictivos y la tutela adecuada de los derechos de los michoacanos.
- Mejorar el servicio de seguridad pública estatal en las regiones, para incrementar la vigilancia en carreteras, caminos y zonas de difícil acceso ; conformar un sistema comunitario de seguridad pública con amplia participación social y, con absoluto respeto a la autonomía de los ayuntamientos, promover la integración de policías intermunicipales sujetas a un mismo estatuto de comportamiento y ética policial.

También consideramos conveniente que el honorable Congreso del estado sea la instancia receptora de la voluntad de las partes para la ejecución de los pactos y convertir los consensos en las normas jurídicas e institucionales para el nuevo Michoacán que deseamos construir. Un nuevo Michoacán reconciliado con sus orígenes históricos, con un presente de opciones y un futuro promisorio. El nuevo Michoacán que es ejemplo de pluralidad y desarrollo democrático.

Asimismo, y con el fin de verificar el cumplimiento del contenido de estos pactos, acordamos constituir una Comisión de Consenso y Participación conformada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, integrantes del Congreso y el ejecutivo del estado, comisión que se propone sesione en periodos quincenales e informe a su vez, de sus deliberaciones al congreso y a la ciudadanía de nuestro estado. Resta comisión podrá contar con los grupos de trabajo y apoyo que considere necesarios para su cometido, constituyéndolos con especialistas en la materia a discutir y con miembros distinguidos de la comunidad intelectual y científica de la entidad.

Sólo con la participación de todos los michoacanos sin excepción, podremos construir el Michoacán que cumpla con su parte para el desarrollo de nuestro país.

Una preocupación fundamental de la actual administración la ha constituido la revisión y actualización del marco jurídico estatal, por lo que en uso de sus facultades el ejecutivo local promovió las siguientes acciones en esta materia:

- Iniciativas para reformar la Constitución Política del estado en materia de justicia.
- La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, publicada el 29 de noviembre de 1996 y cuya estructura ya se comentó.
- La Ley Orgánica del Instituto de Vivienda de Michoacán
- Modificación a las Leyes de Hacienda del Estado, Hacienda Municipal y Código Fiscal Municipal, las iniciativas de las Leyes de Ingresos del Estado, de Ingresos municipal y Presupuesto de Egresos del Estado
- Se expidieron 16 acuerdos para crear diversas dependencias y entidades auxiliares destacando las 10 coordinaciones de Desarrollo Regional y la del Organismo Público Descentralizador de Servicios de Salud.
- En materia de procuración de justicia se celebraron 35 convenios y la promulgación de 48 decretos

En materia de administración pública estatal:

- Se mantiene el objetivo de solicitar y seleccionar servidores públicos con perfiles de eficiencia, honestidad y vocación de servicio.
- El análisis constante de las estructuras orgánicas de las dependencias del ejecutivo local para en actualización a la realidad del estado, poniendo énfasis en la reducción del aparato burocrático que no justifique su funcionalidad.
- Instauración de 10 coordinaciones de desarrollo regional para buscar el acercamiento entre el gobierno del estado y las comunidades regionales y mejorar la presentación de los servicios públicos a las localidades.
- Designación por parte del gobernador del estado de representantes personales para atender a la totalidad de las comunidades del estado de Michoacán

Para llevar a cabo la supervisión y evaluación de la gestión gubernamental en 1996 :

- Se realizaron 152 auditorias a programas efectuados en dependencias y entidades de gobierno estatal
- Auditorias a ayuntamientos que realizaron obras y acciones bajo la normatividad del convenio de Desarrollo Social
- Capacitación a 113 consejeros de desarrollo municipal y 5 mil a 867 comités comunitarios para promover la participación organizada de los beneficios en el control y vigilancia de las obras.

En cuanto a la inspección del gasto público:

- Auditorías a 14 dependencias del sector central y 19 a entidades del sector paraestatal.
- Reorganización operativa, normativa y administrativa de la Contraloría General, integrando a esta otras contralorías existentes en otras áreas y creando 4 nuevos auxiliares en la supervisión y vigilancia de las dependencias y entidades del ejecutivo estatal.
- Captura, registro y actualización de 1 mil 832 declaraciones de situación patrimonial en cumplimiento de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para dar cumplimiento al Pacto por la Productividad, la Inversión y el Empleo:

- Formación de cuerpos colegiados de consulta y participación en la toma de decisiones organizados en el Consejo Estatal de desarrollar agrupaciones y 13 consejos regionales como resultado del consenso alcanzado entre todos los factores concurrentes.
- Incorporación de los distritos de desarrollo rural que funcionaban como brazos operativos regionales dentro de la estructura de SAGAR y que ahora forman parte de la estructura administrativa estatal

Como instrumentos de colaboración, coordinación y concertación :

- Alianza para el Campo con 13 programas específicos
- Convenios de Desarrollo Social con 7 cursos de acción.
- Obra directa que incluye proyectos muy diversos en respuesta a la demanda de los productores y a las contingencias recientes.
- Garantizar, a través de la supervisión periódica, que los servidores públicos del ejecutivo estatal, cumplan con honestidad y responsabilidad las funciones que les confiere la ley de la materia.
- Impulsar y fortalecer el proceso de descentralización y desconcentración administrativa, estableciendo delegaciones o representaciones del ejecutivo estatal en todas las regiones de la entidad, para promover su desarrollo equilibrado.
- Erradicar las prácticas de corrupción y desterrar el burocratismo en la atención ciudadana, evitando abusos y conductas fuera de la ley que denigren la función del servidor público y que lesionen a la comunidad, purgando por la profesionalización y actualización permanente del servidor público.
- Fortalecer los Programas de Simplificación y Modernización administrativa, al interior de las dependencias y entidades del ejecutivo estatal, para hacer eficiente el servicio en beneficio de la comunidad.
- Combatir la impunidad y fortalecer la confianza del ciudadano en sus autoridades, mediante sistemas internos de control del ejercicio de las funciones encomendadas a cada servidor.



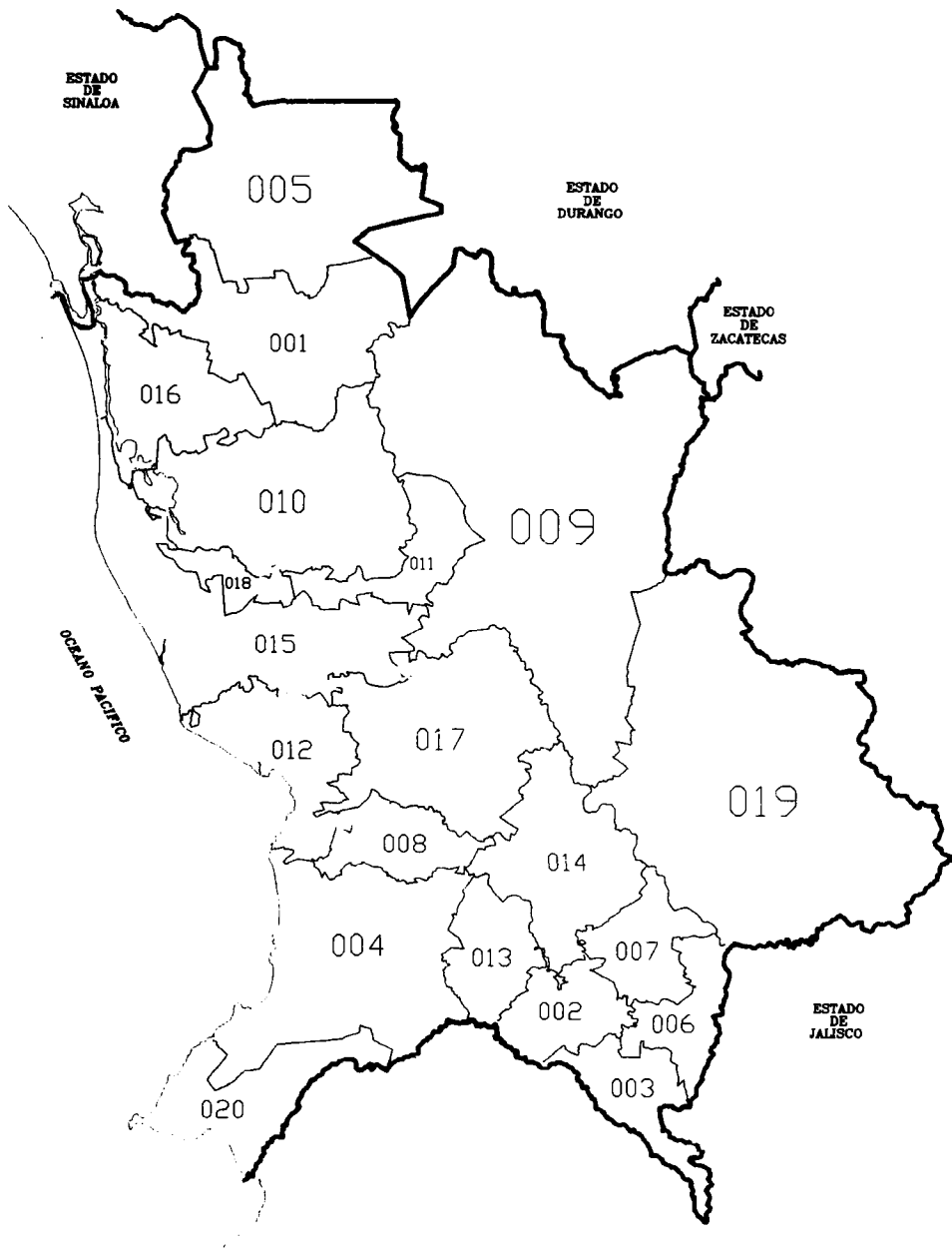




# Nayarit

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>465</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>485</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>501</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>521</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>529</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>539</b>



## **Preliminar**

*El presente trabajo pretende ser una descripción objetiva de cómo se encuentra la administración pública del gobierno del estado, sus relaciones intergubernamentales, su apertura hacia la sociedad civil y las experiencias de modernización desde el punto de vista netamente administrativo y, sobre todo, desde el enfoque social, con el propósito de fincar las bases que nos permitan transitar firmemente hacia el mejoramiento de los procesos internos de carácter funcional y operativo en beneficio de la ciudadanía nayarita.*

*Para el Instituto de Administración Pública del Estado de Nayarit (IAPEN), la principal preocupación académica y profesional es entrelazar adecuadamente, y en un correcto equilibrio, las variables de realidad social, derecho administrativo y, por supuesto, desarrollo administrativo.*

*Del resultado de este equilibrio, se genera sin duda la estrategia congruente de modernización administrativa, a través del gran hilo conductor que sin duda lo representa, el desarrollo profesional del servidor público de la entidad.*

*Para la realización de este trabajo ha sido invaluable el respaldo e impulso del responsable de la administración pública del estado, el ciudadano Rigoberto Ochoa Zaragoza, gobernador constitucional del estado de Nayarit, quien ha establecido la congruencia existente entre la prioridad de la modernización administrativa con el cumplimiento de solución viables a los grandes retos estratégicos del desarrollo de Nayarit.*

*De manera destacada deseamos agradecer la asesoría amable, oportuna y profesional que recibimos del Instituto Nacional de Administración Pública, presidido por el Lic. Adolfo Lugo Verduzco, por conducto de su excelente equipo de trabajo.*

*Con la coordinación general del Lic. Salvador Iñiguez Castillo, presidente del Consejo Directivo del IAPEN, se realizó el presente trabajo, que intenta, sobre todo, estimular el desarrollo de la administración pública del estado y los municipios de la entidad.*

*En el trabajo operativo participaron el Lic. José A. Armenta Anaya, vocal del Consejo, el Lic. Agustín Arciniega Ponce, responsable de la Comisión de Programas de Actividades del Instituto, la Dra. Reyna Rosales Andrade y el Lic. Angel Orozco en la elaboración del diagnóstico correspondiente a las características socioeconómicas y regionales del estado.*

*Igualmente, colaboraron miembros regulares distinguidos del IAPEN como son el C.P. Gilberto Martínez López, tesorero del Consejo Directivo, el C.P. David Castellón Ortega, el C.P. Ortiz Prado, el Prof. Antonio Becerra Sánchez, el C.P. José de Jesús Plata*

*Nolasco, el C.P. Brígido Anaya Salas y el C.P. Elmer S. de La Torre Vargas, para trabajar lo concerniente a la organización de la administración pública estatal y la profesionalización de los servidores públicos.*

*El aspecto referido a las relaciones intergubernamentales y al control y evaluación gubernamental lo desarrollaron, aportando su mejor esfuerzo, los compañeros asociados Lic. Julian Ceballos Ochoa y el Lic. y maestro en administración pública, Héctor A. Sida Vargas, miembros destacados del IAPEN.*

*El presente trabajo, como todos los esfuerzos de diagnóstico que se realizan, tendrá algunos méritos y adolecerá también, seguramente, de múltiples deficiencias.*

*Sin embargo, su mayor mérito será, creemos, convertirse en un trabajo pionero en el género.*

Instituto de Administración Pública del Estado de Nayarit

# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



## RESEÑAS DE EXPERIENCIAS VALIOSAS

### *Programa General de la Modernización de la Administración Pública 1994-2000*

**E**l proceso en las experiencias de modernización de la administración pública del estado de Morelos, han servido para estructurar el cambio en la reivindicación de su imagen, deteriorada por la ineficiencia de diversas actividades y lastimada por una deformación en la cultura de servicio de la función de gobierno. Estas experiencias sirvieron para establecer un diagnóstico orgánico funcional, que permitieron el establecimiento de programas que conforman la modernización de la administración pública.

Es precisamente en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Morelos 1994-2000, donde se establece la gran alianza para la modernización en la administración pública a través de siete subprogramas: Modernización de la estructura orgánica gubernamental; Reestructuración del sector público paraestatal; Simplificación administrativa y de regulación normativa; Incentivación de la ética, vocación y calidad del servicio de los servidores públicos; Programa estatal contra la corrupción; Fortalecimiento de los mecanismos, normas y órganos de control y evaluación.

### **Objetivos**

- Establecer una administración pública moderna en su estructura, sistemas y métodos de trabajo.
- Reestructuración del sector público central y paraestatal para introducir sistemas administrativos y equipos modernos.
- Crear condiciones favorables para el desarrollo de las actividades productivas de los sectores social y privado.
- Simplificar tramites administrativos para acelerar los tiempos de respuestas, facilitando la relación gobierno-sociedad y mejorar la gestión pública.
- Profesionalizar a los servidores públicos y garantizar que su desempeño se realice en términos de legalidad, honradez y eficiencia.
- Iniciar la construcción de una nueva cultura de servicio público.
- Crear un conscientización en la ciudadanía y los servidores públicos de la abstención de incurrir en actos de corrupción.
- La modernización y fortalecimiento de la ley.
- La renovación moral de la función pública.
- El perfeccionamiento y fortalecimiento del régimen disciplinario en la función pública.

En el cumplimiento de estos objetivos se encuentran las estrategias que a través de subcomités especiales de modernización y desarrollo informático, además de enlace intersecretarías contando con el apoyo de coordinadores administrativos, se conforma un diagnóstico orgánico-funcional que da como resultado los siguientes programas:

Desarrollo administrativo, Desarrollo informativo, Desarrollo inmobiliario, municipalización y federalismo, derivándose ocho subprogramas con dieciséis posiciones de acción, los cuales operan en los ámbitos central y paraestatal de la administración pública.

### ***Programa de Desarrollo Administrativo***

#### **Importancia**

Conformar los elementos básicos de funcionabilidad en la administración pública, para establecer una administración pública moderna en su estructura, sistemas y métodos de trabajo.

#### **Manuales**

##### *Diagnóstico*

Duplicidad de funciones, estructura orgánicas inoperantes e inadecuadas. No se encontraba actualizado el manual de organización, por lo que se tuvo que elaborar el manual de políticas y procedimientos.

##### *Acciones y resultados*

Actualización del manual de organización al 100%, elaboración del manual de políticas y procedimientos en el cual se detectaron 423 procedimientos, en donde 172 se elaboraron encontrándose en proceso 251. Con estas acciones los resultados están soportando a la administración, ya que comprenden el desarrollo de los cuerpos normativos básicos para la operación en su funcionabilidad de las dependencias.

##### *Perspectivas 1997*

Se actualizara el manual de organización, el manual de políticas y procedimientos, se concluirá su rediseño.

#### **Capacitación**

##### *Diagnóstico*

Utilización ineficiente de los recursos por falta de capacitación.

##### *Acciones y resultados*

Se impartieron 2024 cursos/hombre capacitados en servicios al personal, análisis y diseño de sistemas. Los resultados fueron como consecuencia de racionalidad y disciplina presupuestal con resultados positivos en la administración del gasto corriente del gobierno.

##### *Perspectivas 1997*

Los cursos de capacitación estarán en forma permanente, abarcando a todos los niveles de la administración pública.



## Rediseño de sistemas

### *Diagnóstico*

Excesiva regulación sobre la actividad económica consumiendo la escasa capacidad de gestión pública, al originar papeleos inútiles, burocráticos y deslegitimación de la necesaria y deseable acción reguladora de la función pública.

### *Acciones y resultados*

Dependencia: Secretaría General de Gobierno

Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio

Dirección General de Registro Civil.

En estas dos direcciones, se implementaron los sistemas del registro público de la propiedad y el comercio, y el sistema del registro civil al 100%. Al implementarse estos sistemas los rezagos se resolvieron al 80%, siendo el servicio al público más ágil y más operativo.

### *Perspectivas 1997*

Se conformara la revisión de los dos sistemas para alcanzar el 100% de su capacidad operativa instalada.

## Otras dependencias

Procuraduría General de Justicia.

### *Acciones y resultados*

Implementación de sistemas administrativos, de averiguaciones previas y aprehensiones al 100%. Al implementarse este sistema los rezagos se resolvieron al 100%, siendo la integración de los expedientes en las averiguaciones previas y aprehensiones.

### *Perspectivas 1997*

Se revisaran los sistemas administrativos, además de la desregulación y simplificación en los procesos administrativos.

Oficialía Mayor.

### *Acciones y resultados*

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General del Gasto Administrativo.

Se encuentra en proceso la implementaron al 100% del sistema de nómina y recursos humanos, el sistema anterior tiene 20 años que no se actualiza. Se implementó el sistema Marve (control vehicular) al 100%. Al implementarse el sistema Marve en la Dirección General del Gasto Administrativo, el gasto en la reparación y mantenimiento de los vehículos propiedad del gobierno del estado se racionalizó al 100%.

### *Perspectivas 1997*

Se revisaran los sistemas administrativos, así como la simplificación de los procesos y la

actualización de los sistemas de nómina y recursos humanos.

En las demás dependencias de la administración pública central y paraestatal se conformaran los siguientes procedimientos:

#### Secretaría de Hacienda

Revisión de sistemas y simplificación del proceso de cobro del predial.

#### Secretaría de Desarrollo Económico

Análisis y revisión del sistema de ventanilla única, así como la simplificación de procesos administrativos.

En la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría de Desarrollo Ambiental, la Contraloría General del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y en Comunicación Social, corresponderá la revisión de los sistemas administrativos y la simplificación de los procesos administrativos.

### ***Reestructuración orgánica***

#### *Diagnóstico*

Fue necesaria la reestructuración orgánica de la administración pública, a través de una nueva ley orgánica de administración que permitiera adecuar una administración moderna en su estructura, sistemas y métodos de trabajo, en virtud de que la estructura de la administración anterior no estaba acorde a los tiempos.

#### *Acciones y resultados*

Dependencia: Secretaría General de Gobierno.  
Dirección General de la Policía Industrial Bancaria  
Dirección General de Transportes  
Dirección General de Policía de Transito  
Academia Estatal de Policía

Se presentaron las propuestas en estas cuatro áreas, encontrándose su autorización para su funcionamiento.

#### *Perspectivas 1997*

Se analizaran las estructuras orgánicas, así como la adecuación de los reglamentos internos de cada área.

### **Otras dependencias**

#### *Acciones y resultados*

Dependencia: Procuraduría General de Justicia.

Se implementó la reestructuración integral de las Subprocuradurías regiones oriente y sur poniente, a efecto de hacer más expedita la procuración de justicia en esas zonas:

#### *Perspectivas 1997*

Se analizará la estructura orgánica y adecuación del reglamento interior de estas subprocuradurías.

Corresponde a las acciones y resultados para 1997 de las siguientes dependencias, analizar por dependencia sus estructuras orgánicas y adecuación de los reglamentos internos. Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Ambiental, Oficialía Mayor, Contraloría General de Estado y Comunicación Social.

### ***Programa de Desarrollo Informático***

#### **Importancia**

La automatización de datos será el elemento dinamitado de la modernización administrativa, pues a través de él se incorporará la administración pública al uso de sistemas de cómputo, electrónico y a la creación de los sistemas de intercomunicación de las dependencias del gobierno del estado.

#### **Desarrollo de aplicaciones (sistemas de información)**

##### *Diagnóstico*

Se considero necesario proporcionar servicios de calidad mediante sistemas y equipo informativo en virtud de que la optimización de los recursos era nula.

##### *Acciones y resultados*

Secretaría General de Gobierno.

Se implementaron al 100% los siguientes sistemas de cómputo: de registro público, de registro civil, de control vehicular y transportes, de admisión penitenciaria, quedando en proceso el sistema de seguridad pública. Esto permitió la agilización de trámites, ahorro de tiempo y optimización de los recursos.

##### *Perspectivas 1997*

Se harán las adiciones correspondientes a los siguientes sistemas de cómputo: del registro público, del registro civil, de control vehicular y transportes, de admisión penitenciaria, así como se terminará la implementación del sistema de cómputo de seguridad pública.

## Otras dependencias

### *Acciones y resultados* Secretaría de Hacienda

Se implementó el sistema de cómputo de programación y presupuesto al 100%, conteniendo los sistemas de registro público y de registro civil. El sistema captura padrón de concesiones de transporte quedan en proceso, las pruebas de afinación del sistema de programación y presupuesto.

### *Perspectivas 1997*

Se implementaran los siguientes sistemas de cómputo: de conciliación bancaria, de recaudación estatal, de registro catastral y de capacitación de información interdependencias.

### *Acciones y resultados* Secretaría de Desarrollo Económico

Se implementó al 100% el sistema de información empresarial de servicios del estado, así como el sistema de ventanilla única, logrando la captura del padrón empresarial.

### *Perspectivas 1997*

Se actualizarán los sistemas de información empresarial y de servicios, así como el sistema de ventanilla única.

### *Acciones y resultados* Secretaría de Bienestar Social

Se encuentra en proceso el sistema de nómina del Instituto de Educación Básica del estado de Morelos, con ello el pago y prestación de personal de este Instituto estará conformado de tal manera que los resultados serán para beneficio de su personal.

### *Perspectivas 1997:*

Se concluirá el sistema de nómina del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos.

### *Acciones y resultados* Procuraduría General de Justicia

Se implementó el sistema de cómputo de averiguaciones previas y aprehensiones al 100%, quedando pendiente la implementación de módulos de justicia en las más importantes cabeceras del estado.

### *Perspectivas 1997*

Se implementaran módulos en Cuautla y Jojutla, además de servicios periciales y de la Policía Judicial.

### *Acciones y resultados* Oficialía Mayor

Se implementaron al 100% los siguientes sistemas de cómputo: De correspondencia, de inventarios, de control de documentación, de control del gasto, servicios de internet y el directorio del poder ejecutivo; con ello se obtendrá la información que se requiera en forma rápida y eficiente.

### *Perspectivas 1997* Actualización de los sistemas de cómputo de Oficialía Mayor

### *Acciones y resultados* Contraloría General del Estado

Se implementó el sistema de seguimiento de operaciones al 100%, con esta implementación se obtendrá la metodología del sistema optimizando con ello los resultados de sus operaciones.

### ***Capacitación en Informática***

*Diagnóstico*  
Con base en los análisis realizados se determinó proporcionar los servicios de calidad mediante cursos de capacitación, para permitir al personal la agilización en sus tareas.

*Acciones y resultados:* Se logró la capacitación de 867 servidores públicos, cumpliendo con el objetivo de permitir al personal el aprovechamiento integral de nuevos sistemas y equipos.

### *Perspectivas 1997* Se hará un incremento del 50% en la capacitación del personal del gobierno del estado.

### **Instalación de Redes de Datos y Telecomunicación**

*Diagnóstico*  
A través de la instalación de las redes de datos y telecomunicación, se agilizarán las operaciones entre dependencias, con ello se implementaron 12 instalaciones de redes, así como el 80% de ahorro en consumo telefónico.

*Perspectivas 1997*  
Se actualizaron e implementaron de las instalaciones de redes de datos y telecomunicaciones en las siguientes dependencias: Secretaría General de Gobierno a sistema de Seguridad Pública telecomunicación entre delegaciones de Tránsito y corralones telecomunicación entre centros estatales de readaptación social intercomunicación presupuestos a dependencias intercomunicaciones administraciones a rentas intercomunicación de ventanilla única, enlaces de telecomunicación entre subprocuradurías y agencias de turnos especiales; aumento de capacidades de telecomunicación de datos intercomunicación de sistemas de Controlarías Internas a la Contraloría General.

## **Equipamiento**

### *Acciones y resultados*

En las dependencias de gobierno se han dotado de 167 computadoras así como 83 impresoras y equipos de edición .

### *Perspectivas 1997*

Se espera dotar 50% de más de equipo de cómputo a las áreas que más lo requieran.

## **Programa de Desarrollo Inmobiliario**

### *Importancia*

A través del programa inmobiliario se logrará: agilizar tareas administrativas y operativas, mejorar la atención al público, mejorar la imagen del servicio público, optimizar los espacios, optimizar los recursos inmobiliarios, descongestionamiento humano y vehicular del primer cuadro de la ciudad, reducción del pago de rentas, no se paralizan actividades por eventos externos.

### *Diagnóstico*

Actualmente laboran 2,500 personas del gobierno aproximadamente en el primer cuadro de la ciudad. Las oficinas públicas se encuentran ubicadas en lugares de alto congestionamiento; en el municipio de Cuernavaca existen 120 oficinas públicas.

### *Acciones y Resultados*

Se han reubicado 7 oficinas del gobierno con 450 servidores públicos adscritos: Subsecretaría de Ingresos con 13, Dirección General de Catastro 123, Administración de Rentas de Cuernavaca 65, Dirección General de Política de Ingresos 65; Dirección General de Auditoría Fiscal 23, Dirección General de Velatorios del Gobierno 121, Auxilio a Víctimas 40. En proceso se encuentran 8 oficinas con 848 servidores públicos adscritos.

### *Perspectivas 1997*

Para este año las perspectivas son: optimizar los recursos inmobiliarios, desconcentrar el centro de la ciudad al 100% y reducir rentas.

## **Programa de Federalización**

### *Importancia*

El establecimiento de bases para la transferencia-recepción de recursos humanos y materiales de las instituciones del Gobierno Federal en favor del Estado de Morelos y sus municipios y de las instituciones del Gobierno Estatal a los Municipios.

### *Diagnóstico*

Los obstáculos que generalmente se presentan en el proceso de delegación de responsabilidades y transferencia de recursos humanos y materiales son de carácter laboral

y conflictos políticos de origen sindical y orden jurídico, además de la disminución de la calidad en la prestación de servicios al público por falta de capacitación técnica y administrativa de los recursos humanos o por fallas u obsolescencia de los bienes muebles e inmuebles transferidos.

#### *Acciones y resultados*

Se integraron los siguientes sectores federales y estatales como sigue: educación, salud y desarrollo social; con ello quedó en proceso el sector educación, habiéndose logrado la integración del sector salud.

#### *Perspectivas 1997*

Diseño de estructura orgánica para recibir el sector comunicaciones y transportes. Integración del sector educación y el sector de desarrollo social.

### ***Programa de Municipalización***

#### *Importancia*

La descentralización y transferencia de recursos humanos y materiales de las instituciones del gobierno estatal a los municipios va a permitir un mejoramiento de la atención al público, racionalización y control de bienes y recursos materiales, modernización de las administraciones municipales, autonomía de los ayuntamientos.

#### *Diagnóstico*

Actualmente la Policía Preventiva, Policía de Tránsito y el H. Cuerpo de Bomberos dependen de la Secretaría General de Gobierno.

*Acciones y resultados:* Se encuentra autorizado la municipalización de la policía preventiva y el H. Cuerpo de Bomberos. Se encuentra en proceso la transferencia de los recursos.

#### *Perspectivas 1997*

Implementarlo en la Policía de Tránsito.

## *Bibliografía*

**XI Censo de Población y Vivienda**, INEGI, Morelos-Mexico 1990.

**XI Censo General de Población y Vivienda. Resultados Definitivos**, Morelos-Mexico 1996, INEGI.

**Agenda Estadística. Evolución de la Población en el Estado de Morelos de 1868 a 1990**. Morelos-Mexico 1990, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Programación y Presupuesto.

**Censos Generales de Población y Vivienda 1990**, INEGI, Morelos-Mexico 1994.

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos 1988**, Gobierno del Estado de Morelos.

**Conteo de Población y Vivienda. E.U.M. Resultados Preliminares**, INEGI, México 1995.

**Convenios y Acuerdos de Coordinación con el Gobierno Federal y HH. Ayuntamientos del Estado**, Morelos-Mexico, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaria General de Gobierno, Subsecretaria C.

**Cuadernos de Información Básica**, Morelos -México 1993-1994, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría de Bienestar Social, Instituto de Educación Básica en el Estado de Morelos.

**Informes de Gobierno**, Gobierno del Estado de Morelos.

**Plan Estatal de Desarrollo 1994-2000**. Morelos-Mexico, Gobierno del Estado de Morelos, 1994.

**Registro de Recurso Físicos y Humanos por Institución de Salud**, Morelos-Mexico 1993, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría de Bienestar Social, Instituciones de Bienestar Social de Salud.

**Registros Administrativos**, Morelos-Mexico 1995-1996, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría General de Gobierno.

**Registros Administrativos**, Morelos-Mexico 1996, Gobierno del Estado de Morelos, Oficialía Mayor.



# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



## MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

### *Convenio de Desarrollo Social*

Desde el año de 1977, el ejecutivo federal, ha celebrado con el gobierno del estado diversos convenios en materia de desarrollo social, así tenemos que se celebró el Convenio Unico de Coordinación (CUC), que tuvo como principal propósito una mayor coordinación en las acciones de los órdenes de gobierno federal y estatal, así como fortalecer conjuntamente el sistema federal.

En el año de 1983 se acordó cambiar la denominación del Convenio Unico de Coordinación por la de Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual se consolidó como el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, y con su celebración se ratificó la vigencia del pacto federal.

En el año de 1992, se determinó modificar la denominación de Convenio Unico de Desarrollo por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS) el cual aún conserva su característica de 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 Convenio de Desarrollo Social, que se está aplicando en el estado de Morelos, en el cual se suscribió por el ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Morelos, tiene por objeto 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 así como impulsar el desarrollo regional y social, a fin de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar, y la calidad de vida de la población de manera prioritaria, disminuyendo la pobreza fortaleciendo la participación social en las acciones de gobierno y el otorgamiento de un mayor dinamismo del sistema federal, mediante la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del ramo "Superación de la Pobreza".

### *Coordinación fiscal (federación-estado)*

Con fecha 7 de febrero de 1990 y con el número 3469, se publicó en el Periódico Oficial el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Morelos.

El objetivo del presente convenio, es que las funciones operativas de administración de los ingresos federales se asuman por parte del estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En la administración de los ingresos federales coordinados se considera:

- Impuesto al valor agregado
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.
- Multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del estado, excepto las impuestas por la secretaría y sus organismos desconcentrados.
- Por ingresos coordinados se entenderán todos los que administre en su operación el estado, incluyendo sus accesorios, en los términos de este convenio.

### ***Convenio de Desarrollo Municipal (estado-municipios)***

En el año de 1993 se firmó el Convenio de Desarrollo Social entre el ejecutivo federal, el ejecutivo del estado y los HH. ayuntamientos de los 33 municipios, entrando en vigor en 1994 con el objeto de realizar obras y acciones con la participación de los consejos municipales de solidaridad y los comités de solidaridad que se constituyan, con una inversión por parte del ejecutivo federal a través de SEDESOL por la cantidad de \$75,000.00 y que constituye el 75% del total y el estado de Morelos aportó la cantidad de \$25,000.00 que constituye el 25% del total.

En el año de 1995, entró en vigor el Convenio de Desarrollo Social en el cual el ejecutivo federal, el del estado de Morelos y 22 HH. ayuntamientos del estado celebraron un convenio con el objeto de constituir los fondos municipales de solidaridad. El objetivo principal es realizar con los fondos municipales de solidaridad obras y acciones de beneficio productivo de apoyo y social con una inversión total de \$1,562,500.00 el cual aportó SEDESOL la cantidad de \$1,200,000.00 y que constituye el 76.8 del total. El estado aportó la cantidad de \$362,500.00 provenientes de recursos propios y constituye el 23.2% del total.

En el año de 1995, entró en vigor otro Convenio de Desarrollo Social el cual celebró el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del estado de Morelos y los HH. ayuntamientos de los 33 Municipios del Estado con el objeto de operar el programa denominado "Fondo de Solidaridad Municipal". El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, ministró al estado la cantidad de \$20,999,261.00 y que constituye el 83% del total. El estado aportó la cantidad de \$4,243,264.00 provenientes de recursos propios y que constituye el 17% del total.

### ***Convenio para Fortalecer el Sistema de Control y Evaluación Municipal (estado-municipios)***

En el año de 1994, el ejecutivo del estado de Morelos y el presidente municipal de Zacualpan de Amilpas suscribieron un acuerdo de coordinación mediante el cual se concertan acciones para la promoción y gestión en el establecimiento del Subsistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público, Quejas y Denuncias, Situación Patrimonial, Modernización, Simplificación Administrativa y Control Social.

### ***Convenio de Colaboración para el Servicio de Seguridad Pública (estado-municipios)***

En el año de 1996, se suscribió el Convenio de Coordinación Intermunicipal de Seguridad Pública entre el gobierno del estado y los HH. ayuntamientos de Xochitepec, Miacatlán, Mazatepec, Tetecala, Coatlán del río, Puente de Ixtla y Amacuzac, cuyo propósito es fortalecer el estado de derecho, en respuesta a las legítimas y urgentes demandas de la sociedad para hacer más eficiente la prevención del delito, siendo necesaria la colaboración, coordinación y cooperación entre los H. ayuntamientos de la zona sur poniente, con el propósito de prestar mutua asistencia en la lucha contra la delincuencia e impunidad en el estado.

Con fecha primero de septiembre de 1993, en el Periódico Oficial 3655 se publicó la Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la cual contempla la seguridad pública en el ámbito de competencia a los gobiernos estatal y municipales. Esta Ley tiene 85 artículos, y 16 títulos.

### ***Otros***

#### **Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Salubridad Local y Servicios Públicos 1996.**

En el año de 1996, el gobierno del estado y los 33 municipios, firmaron el Convenio Único de Desarrollo Municipal, en el cual se establece que la Secretaría de Bienestar Social, conjuntamente con los H. ayuntamientos, coordinarán acciones y recursos para realizar programas diseñados a promover la salud, prevenir y controlar enfermedades y epidemias, capacitar al personal en aspectos de salubridad y ejercer el control sanitario y de saneamiento básico.

#### **Convenio de Colaboración en Materia de Capacitación y Asistencia Técnica.**

En el año de 1995, se celebró el Convenio de Colaboración en Materia de Capacitación y Asistencia Técnica entre el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y el municipio de Jojutla de Juárez, con el objeto de favorecer, promover e impulsar el desarrollo económico del estado a través de la coordinación para implementar cursos de capacitación y asistencia técnica dirigidos al aparato productivo.

#### **Convenio de Colaboración y Coordinación para el Desarrollo Sustentable.**

En el año de 1995, El gobierno del estado de Morelos y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos celebraron el Convenio de Colaboración y Coordinación para el Desarrollo Sustentable, con el objetivo de reducir los rezagos en materia política, económica y social en el estado y promover al hombre, a su sociedad y sus estructuras económicas y físicas para recibir al próximo siglo y al tercer milenio en condiciones que propicien la satisfacción de

los integrantes de la comunidad morelense con la participación de todos y cada uno de los sectores que conforman la población del estado.

### **Convenio de Colaboración para la Recolección de Desechos Sólidos Separados y Limpios y la Producción de Compostas, en Instituciones Educativas de la Entidad.**

En el año de 1995, el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Ambiental y los H. ayuntamientos constitucionales de los 33 municipios, celebraron el presente Convenio de Colaboración a fin de proponer e instrumentar en el estado la política en materia ambiental forestal, de agua potable y saneamiento, así como dirigir, coordinar y controlar su instrumentación.

### **Convenio de Coordinación para el Desarrollo de Programas de Educación Media Superior en el Estado de Morelos.**

En el año de 1995 el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Bienestar Social y la Subsecretaría de Educación en el estado, así como el municipio de Tlaltizapán, celebraron el presente convenio de coordinación con el objeto de operar los Programas de Educación Media Superior Abierta además de planear, promover, organizar y evaluar dichos programas.

### **Convenio de Coordinación Intermunicipal.**

En el año de 1995 se suscribió el convenio de coordinación entre el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Ambiental, y los ayuntamientos de Amacuzac, Coatlán del Río, Mazatepec, Miacatlán, Puente de Ixtla y Tetecala, con el objeto de la recolección, reciclamiento y disposición final de los desechos sólidos municipales.

### **Convenio de Colaboración de Desarrollo Ambiental.**

En el año de 1994, se celebró el Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Ambiental y el H. ayuntamiento de ciudad ayala con el objeto de instrumentar la política ambiental, forestal, de agua y saneamiento en el estado.

### **Convenio de Colaboración INAP y el Gobierno del Estado de Morelos.**

Para la elaboración de los planes municipales de desarrollo del estado de Morelos 1994-1997 se firmó el presente convenio de colaboración, representados por el gobierno del estado y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. cuyo objetivo es elaborar los planes municipales de desarrollo del estado de Morelos de acuerdo a la siguiente clasificación:

- Municipios con grado de desarrollo avanzado.
- Municipios con grado de desarrollo intermedio.
- Municipios con bajo grado de desarrollo.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES: GOBIERNO FEDERAL-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS.**

### ***Procesos y convenios de descentralización de las dependencias federales hacia el estado***

En 1996 se celebró el convenio de coordinación entre el ejecutivo federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el ejecutivo del gobierno de estado con el objeto de llevar a cabo la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el gobierno estatal y sus municipios, correspondientes al Programa de Conservación de Caminos Rurales con uso intensivo de mano de obra.

Los siguientes, son los procesos de descentralización de la federación hacia el estado.

### **Salud**

En 1983, se expidió el Decreto para el Proceso de Descentralización de los Servicios de Salud, creándose así la Unidad de Descentralización en el Estado. El 20 de agosto de 1996 se firmó el convenio de descentralización operativa de las funciones, recursos, infraestructura y equipo de 108 programas de salud. Se han realizado los siguientes procesos en materia administrativa:

- Integración de la plantilla de operación de servicios estatales.
- Detección de desviaciones de códigos de cada unidad.
- Análisis de posibilidades de empates de códigos de funciones laborales para recodificar y realizar una reubicación física.
- Se realizó el inventario físico de bienes inmuebles.
- En el área de regularización sanitaria, se han descentralizado 82 giros de salubridad general y 26 en el renglón de insumos.
- Se ha logrado la transferencia al 100% en las siguientes áreas: Epidemiología, Normas, Supervisión y Desarrollo de Servicios de Salud, Promoción de Salud y Dirección General de Medicina Preventiva.
- Se integró la actualización del diagnóstico sectorial de salud del estado.
- El control computarizado lleva un avance de 50%.
- Se ha dado inicio al proceso de descentralización del área de salud reproductora.
- Se establecerá en el estado, un organismo descentralizado, mismo al que le serán transferidos los recursos y las funciones establecidas en el convenio
- Marco federal.

## Educación

En enero de 1996 se firma el Convenio de Descentralización del Subsistema de Preparatoria Abierta, entre el gobierno del estado y la SEP. Se han realizado los siguientes procesos en materia de educación:

- Se han firmado convenios con los municipios de Zacualpan, Cuernavaca, Jiutepec, Axochiapan y Tlaltizapán, lo cual permite que éstos puedan extender los servicios de preparatoria abierta en coordinación con la red estatal de bibliotecas en los 33 Municipios.
- A partir del primero de enero se transfieren los servicios educativos del nivel medio no escolarizados correspondientes al Subsistema de Preparatoria Abierta.
- El Subsistema de Preparatoria Abierta se transfirió al Instituto de Educación Básica del Estado, para lo que el estado elaboró un Manual de Funciones.
- Está en proceso el traslado de recursos humanos, materiales, así como infraestructura y equipo para poder realizar los programas arriba mencionados.
- Se proporcionó a la Dirección General de Sistemas Abiertos de la SEP la información correspondiente para efectuar la auditoría administrativa de certificaciones emitidas durante la administración del IEBEM. Dentro del proceso han surgido los siguientes puntos de atención:
- Existen diferentes tabuladores salariales, por lo que se pretende llegar a una homologación en la IEBEM.

## Comunicaciones y transportes:

Se celebró el 27 de marzo de 1996, la firma del acuerdo de coordinación entre el estado y la federación para la desincorporación de tramos carreteros federales. Se realizaron además los siguientes procesos:

- El de la descentralización de 480 km. de caminos rurales con la asignación de presupuesto federal al estado.
- El convenio que marca los términos de la transferencia de 143 km. de la red secundaria.
- El convenio especial para la conservación de caminos con uso intensivo de mano de obra (aparte del que se deriva para el mantenimiento de las redes carreteras al trasladarse al Estado).
- Durante el mes de julio se realizó la primera reunión para el proceso de descentralización de la SCT al estado en el seno de la comisión.
- Los puntos propuestos por la federación para la descentralización de la atribución para el estado y los municipios para regularizar la tenencia de la tierra en zonas ejidales y comunales. (Esta última es atribución de las instituciones del sector agrario).
- Durante esta reunión se analizaron los puntos que la federación propone descentralizar al estado, sin embargo el Estado no cuenta con la información suficiente para evaluarla.
- El estado propuso a la federación se descentralice a la entidad los tramos y vialidades urbanas Libramiento a Cuautla-Tetelcingo, Boulevard Cuauhnahuac, y Libramiento Interior de Cuernavaca .



## **Educación-CAPCE**

En agosto de 1996 se firmó el convenio que transfiere al estado la planeación, programación, construcción, rehabilitación y equipamiento de inmuebles escolares para la educación básica, dicho convenio fue firmado por el gobierno del estado y el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas CAPCE. El Convenio marca los siguientes procesos descentralizadores a favor del estado:

- Se transfieren al estado las funciones y atribuciones para la planeación, programación, construcción, rehabilitación y equipamiento de inmuebles escolares para la educación básica.
- Se transfieren las facultades, recursos y responsabilidades del CAPCE al gobierno del estado y los ayuntamientos de la entidad en materia de inmuebles para los niveles preescolar y secundaria.
- Se asignó al estado para la propuesta de 1996 una inversión de \$11,795,100.
- Se presentó, el programa para el ejercicio de 1996 para obras y reparación de inmuebles para la educación.
- Al CAPCE inició el curso de Adiestramiento para Personal Municipal.
- En mayo de 1996, se dió a conocer en el estado, y en especial, a los presidentes municipales, el Programa de Federalización de la Construcción de Escuelas, así como los programas por municipio y el presupuesto asignado a cada uno.
- También se trasladan los fondos de CONACULTA y fondos en apoyo al deporte.

## **Agricultura y ganadería**

El 5 de marzo de 1995 se firmó el convenio de coordinación entre el gobierno estatal y la SAGAR.

Los programas que están en el proceso de transferencia son: Procampo, Programas de Fertilización, Mecanización Desarrollo Rural, Establecimiento de Praderas, Fomento a la Producción Lechera, Ganado Mejor, Transferencia de Tecnología, Sistema de Información Agropecuaria, Kilo por kilo y Capacitación y Extensionismos. Durante el mes de julio se realizó la primera reunión para el proceso de descentralización de la SCT al estado en el seno de la comisión.

Está en proceso el traslado de recursos humanos, materiales, así como infraestructura y equipo para poder realizar los programas arriba mencionados.

## **Descentralización de los programas y funciones en materia de recursos naturales**

En julio de 1996 se firma el Convenio de Descentralización de los Programas y Funciones en Materia de Recursos Naturales, Ecología, PROFEPA, Pesca, Sistemas y Tratamiento de Agua Potable y Ecología Industrial.

Se han realizado los siguientes procesos:

- Por las características de los programas a descentralizar son dos las instancias estatales que se dividirán las funciones, recursos y procesos que de éstos se deriven, así que se convoca a la SEDAM para aquellos programas que se refieren a recursos naturales, ecología y agua potable, mientras que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario se responsabiliza de los programas de pesca.
- El 8 de mayo se constituyó el Consejo de Gestión Ambiental, el cual funje como apoyo de la participación ciudadana en el Comité Operativo de la Subcomisión para la Federalización de la SEMARNAP al Estado.
- Dada la complejidad de la estructura administrativa y organizacional de la SEMARNAP, se ve la necesidad de subdividir el proceso en la descentralización de funciones de 5 instituciones federales: INE, PROFEPA, CNA, Recursos Naturales y Pesca.
- El 20 de septiembre el estado convocó a la CNE, Recursos Naturales y PROFEPA con el fin de clarificar los términos, procesos, tiempos y condiciones de la transferencia. El producto de dicho acercamiento dio a la Comisión un matiz general del proceso pero no se alcanzó el objetivo principal de la convocatoria.
- En cuanto a la descentralización de los sistemas de agua potable municipales, éstos han avanzado notablemente en el proceso de descentralización que inició el gobierno del estado en agosto de 1995.

## **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

### *Presencia e impacto del gobierno federal en el estado*

#### **Sector salud**

Está pendiente la firma del Convenio de Descentralización Operativa entre el Gobierno Estatal y la Secretaría de Salud, Hacienda, Contraloría, la Dirección General del ISSSTE y el Comité Ejecutivo Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

Aunque ya se realizó el análisis de empates, recodificación y reubicación, en la práctica no se ha podido efectuar conforme a lo evaluado por problemas sindicales.

Estrategias de la Comisión Morelos para el nuevo federalismo:

- Se evaluó el convenio y la propuesta federal en el seno de la Comisión, obteniendo observaciones importantes para el Estado, mismas que se encuentran en proceso de validarlas jurídicamente, en especial en lo referente a materia sindical.

#### **Sector educación**

Es necesaria una evaluación exhaustiva del convenio, programas, funciones, proceso, tiempos y lineamientos jurídicos de la transferencia.

Estrategias de la Comisión Morelos para el nuevo Federalismo:

- Realizar revisión exhaustiva de los lineamientos jurídicos en materia sindical.

### **Sector comunicaciones y transportes**

Es necesaria una evaluación exhaustiva del convenio, programas, funciones, procesos, tiempos y lineamientos jurídicos de la transferencia.

Estrategias de la Comisión Morelos para el nuevo federalismo:

- El estado, por medio de la Secretaría de Desarrollo de Obras Públicas, solicitó a la SCT la información necesaria en materia jurídica técnica, presupuestal y administrativa para evaluación y análisis de la Comisión Morelos.
- La Comisión deberá convocar a la Delegación de la SCT para clarificar los procesos y tiempos de los traslados y obtener una respuesta a su propuesta realizada.

### **Sector agricultura y ganadería**

El traslado de recursos humanos ha generado problemas sindicales al estado; así mismo, el personal asignado al estado no cumple el perfil necesario para dar cumplimiento a los programas transferidos. Parte del material transferido no está en buen estado, o se trasladó sin los cursos de capacitación necesarios para su uso. El proceso se realizó en el seno de la Comisión Morelos.

Estrategias de la Comisión Morelos para el nuevo federalismo:

- Realizar revisión exhaustiva de los lineamientos jurídicos en materia sindical.
- Inventariar los recursos materiales, traslados y verificar su estado físico y utilidad.
- Realizar una evaluación de la situación actual de la SDA, después de la transferencia de programas y solicitar el apoyo necesario a la Federación, según lo acordado en el Convenio de transferencia.

### **Sector desarrollo ambiental y desarrollo agropecuario**

Aún queda pendiente la reunión que especifique el papel que funge el Consejo de Gestión Ambiental como apoyo del proceso de descentralización. Quedan pendientes las reuniones con el INE y Pesca, así como la especificación de los programas que se descentralizarán a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Estrategias de la Comisión Morelos para el nuevo federalismo:

- El proceso está siendo evaluado en su totalidad en el seno de la Comisión Morelos por los Comités de Asesoría y Convergencia, así como la propuesta y el convenio Marco Federales.

- El estado presentó a la federación una propuesta para que se descentralice al estado la vigilancia y limpia de barrancas y la transferencia de parques nacionales.
- Actualmente, el estado está preparando una propuesta de las funciones que el estado desea que se le descentralice y el respaldo jurídico que mejor favorezca al estado, así como también modificando algunos términos de convenio marco.

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS



## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

**E**l régimen laboral de los servidores públicos en el Estado de Morelos, está contemplado en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, donde en sus artículos 1° y 2° establece:

Artículo 1°:

"La Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores estatales en sus relaciones con el gobierno del estado o con los ayuntamientos".

Artículo 2°:

Trabajador al servicio del estado es la persona física que presenta un servicio, en forma permanente o transitoria, ya sea material o intelectual, o en ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido a su favor, sea por el poder ejecutivo, por el poder legislativo, por el poder judicial o bien por los ayuntamientos.

Esta ley data del 27 de diciembre de 1950.

Esta ley no es acorde a los requerimientos de las necesidades actuales, ya que los trabajadores al servicio del estado se dividen en 2 grupos: de confianza y de base.

Son trabajadores de confianza

- En el poder ejecutivo aquellos cuyo ejercicio requiere la aprobación expresa del C. gobernador del estado, y en general todos los empleados, ayudantes y servidumbre autorizados por el presupuesto a la atención directa y personal del gobernador del estado. Además, el secretario general de Gobierno, el secretario particular, el oficial mayor, el procurador general de justicia, el tesorero general del estado, el oficial mayor de Tesorería del estado, el cajero, los receptores de rentas y recaudadores de rezagos, el jefe de la Policía Judicial, el director y celadores de la Penitenciaría, el inspector de Policía de Capital del Estado, los jefes de los diferentes departamentos, el director del Hospital Civil, el Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, los miembros de las Policías Judicial y Preventiva, los agentes de las Comisiones de Seguridad, y los demás que se consideren en estas condiciones, según resolución que de común acuerdo tomen el C. gobernador constitucional del estado y la Federación de Sindicatos Burócratas del estado.
- En el poder legislativo: el oficial mayor y el contador mayor de Hacienda.
- En el poder judicial: los magistrados, el secretario de acuerdos del H. Tribunal Superior de Justicia y los jueces de la Instancia del Ramo Civil y Penal.
- En los ayuntamientos: el secretario, el oficial mayor, los jefes de departamento o sectores, el tesorero, los comisarios, el jefe y el personal de mercados e el Inspector de Reglamentos.

Los trabajadores no incluídos en la enumeración anterior serán de base y como consecuencia, inamovibles. Se proporcionan los siguientes datos:

## Secretaría de Bienestar Social.

Del total de personal estatal existe la diferencia que son de 1433 entre personal técnico y apoyo, numerarios, sindicalizados y eventuales, mandos medios y superiores. Destaca mencionar además que existe personal federal sindicalizado, tal es el caso en los rubros de educación y salud. De ahí que su clasificación se establece de la siguiente manera.

A los organismos descentralizados y de participación paraestatal, les corresponden 755 profesores que conforman el magisterio y es personal de base o sindicalizado. Estos organismos son:

- Instituto de Educación Básica (federal y estatal)
- Colegio de Bachilleres
- Instituto de Cultura.

## PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

A partir de 1994, se institucionaliza el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del gobierno del estado y correspondió a la Oficialía Mayor, a través de la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado, donde se establece la normatividad de las actividades para la formulación del Catálogo General e Institucional de Puestos .

Esto indudablemente sentó las bases para la adecuación de los perfiles profesionales de la administración pública central y paraestatal, orientando el establecimiento, a su vez, de políticas de reclutamiento, selección, capacitación y remuneraciones al personal.

Esto implicó un análisis y valuación de puestos del gobierno del estado, punto de partida en los procesos de integración de los catálogos generales e institucionales. A su vez, las dependencias comprendidas en el Catálogo General analizarán y valuarán los diferentes puestos de su estructura funcional, donde Oficialía Mayor en su calidad de Entidad Coordinadora y Globalizadora, realizará la homologación y compactación de los puestos para conformar e integrar el Catálogo General de Puestos del Gobierno del Estado.

Los principales objetivos del catálogo son:

- Proporcionar descripciones perfectamente definidas, claras y consistentes de los puestos que integran las estructuras de organización de la administración pública.
- Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración de personal a las estructuras de organización de las dependencias de gobierno del estado, tales como: reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación dentro de un Sistema Integral de Administración y Desarrollo de Personal.

Los perfiles predominantes en los mandos medios y superiores existentes en la administración pública central son en base al catálogo general de puestos, donde llevan los siguientes datos:



- Cédula de identificación del puesto:
  - Grupo
  - Rama
  - Puesto
- Profesiograma:
  - Funciones generales
- Requisitos:
  - Título o comprobante de experiencia.
  - Conocimientos generales.
  - Exámenes: teórico, psicométrico, práctico.

Existen 1,174 servidores públicos en los mandos medios y superiores en donde podemos establecer, los siguientes perfiles profesionales predominantes:

Del total de servidores públicos corresponde:

**PERFILES PROFESIONALES**

<b>PROFESIONES</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Licenciados en Derecho	19.00
Contadores Públicos	14.00
Licenciados em Administración de Empresas	10.00
Arquitectos	6.00
Licenciados en Psicología	3.00
Licenciados en Economía	3.00
Médicos	2.00
Profesores	2.00
Licenciados en Administración Pública	2.00
Ingenieros Civiles	1.00

El 38% restante corresponde a:

- Ingenieros mecánicos
- Ingenieros en desarrollo rural
- Químicos indutriales
- Licenciados en informática
- Ingenieros en sistemas
- Licenciados en historia
- Ingenieros eléctricos
- Licenciados en ciencias de la comunicación
- Licenciados en administración pública
- Antropología
- Ingenieros civiles

Trabajadores sociales  
 Licenciados en administración militar  
 Economistas agrarios  
 Licenciados en ciencias políticas  
 Otros

Para determinar los perfiles profesionales predominantes en los mandos medios y superiores se establecen los grupos que integran el catálogo general de puestos; estos grupos se clasifican de la siguiente manera:

- Grupo servicios
- Grupo administrativo
- Grupo profesional
- Grupo técnico
- Grupo educación
- Grupo comunicación

Para el presente estudio, se analiza el grupo profesional que es "la clasificación primaria de ramas de ocupación cuyos puestos desarrollan actividades propias de las diversas profesiones", el grupo es la letra P y la rama de la 01 a la 17 de la siguiente forma:

<b>GRUPO</b>	<b>RAMA</b>	<b>Denominación Profesional</b>
P	01	Análisis de estudios profesionales
P	02	Antropología
P	03	Arquitectura
P	04	Biología
P	05	Contaduría
P	06	Nutriología
P	07	Economía
<b>GRUPO</b>	<b>RAMA</b>	<b>Denominación Profesional</b>
P	08	Físico matemático
P	09	Geografía
P	10	Geología
P	11	Ingeniería
P	12	Jurídica
P	13	Medicina
P	14	Meteorología
P	15	Odontología
P	16	Psicología
P	17	Veterinaria

## **ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

En mayo de 1994, el C. gobernador constitucional del estado, en reunión de gabinete, aprobó el establecimiento de sistemas funcionales de intercomunicación, que sumados a otras acciones específicas en materia de capacitación y desarrollo, relaciones jurídico-laborales, planeación y organización se convirtieron en promotores de un eficiente desempeño de los trabajadores para lograr un mejor servicio público.

La capacitación debe ser obligatoria y continua, para que de esta forma se aumente la calidad técnica y profesional del servicio que presten los servidores públicos y para que estén conscientes de la delicada responsabilidad que tiene, de cuidar y utilizar con escrúpulos los recursos que el pueblo pone a su cuidado.

Asimismo, al hacer obligatorios y permanentes los programas de capacitación y desarrollo, la administración pública se verá fortalecida en la formación individual de éstos para un mejoramiento de la atención a la sociedad; para ello, Oficialía Mayor en coordinación con el IAP ha instrumentado cursos de capacitación, dirigidos a mandos medios y superiores, que desde el mes de septiembre de 1994 se han venido impartiendo en forma regular.

De septiembre de 1994 al 21 de agosto de 1996 se han llevado a cabo 221 seminarios impartidos con la participación de 3,712 servidores públicos, entre personal de mandos medios y superiores, secretarias, choferes, personal de intendencia, administrativos, profesionistas y técnicos.

Con la participación de instituciones que impartieron los cursos, contando también con el gobierno del estado, Oficialía Mayor, la Dirección General de Modernización Administrativa y Sistemas, la Secretaría General de Gobierno, la Academia de Policía, y con la coordinación del Instituto de Administración Pública de Morelos ya que en el domicilio que ocupa éste se han llevado a cabo los cursos de capacitación.

También han participado ISSSTE, CONAE, IMSS, INEGI, SEP y CRUZ ROJA, además de CEDEFTE.

El gobierno del estado le ha dado una importancia relevante a los cursos de capacitación en virtud de que ha invertido aproximadamente 349,000, ya que sin contar con el presupuesto de cada institución que ha participado material e instructores, además en algunos cursos intervenido en participación y recuperación.

## **AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.**

Con fecha de 27 de diciembre de 1950, en el Periódico Oficial No.1428, se publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la cual comprende 93 artículos divididos en 6 títulos de la siguiente manera:

- Título primero. Disposiciones generales
- Título segundo. Derechos y obligaciones de los trabajadores.
- Título tercero. De la organización colectiva de los trabajadores al servicio del estado y los municipios.
- Título cuarto. De los riesgos profesionales, licencias y jubilaciones.
- Título quinto. De las prescripciones.
- Título sexto. Del Tribunal de Arbitraje y el procedimiento que debe seguir el propio Tribunal.

En términos generales, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores estatales en sus relaciones con el gobierno del estado y con los ayuntamientos.

Se hace la división del trabajador al servicio del estado en dos grupos: de confianza y de Base. Los primeros no podrán integrar ningún organismo sindical, en tanto que los segundos, se han organizado y han obtenido prestaciones a su favor. A su vez, el personal de apoyo, se clasifica con el de base o sindicalizado, supernumerario, interino y eventual, donde estos últimos deberán de solicitar su ingreso a la organización sindical para obtener su basificación.

El Sindicato del Poder Ejecutivo, en la actualidad, cuenta con 1403 agremiados. De acuerdo al artículo 8 de la misma ley, existe la supletoriedad en la Ley Federal del Trabajo; así mismo, se hace mención del nombramiento, de las horas de trabajo y los descansos legales; de los salarios, de las huelgas, de la responsabilidad de los representantes sindicales, de los riesgos profesionales, licencias y jubilaciones; del Tribunal de Arbitraje y del procedimiento.

De acuerdo a la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, en el segundo período de sesiones del Congreso del estado, de la legislatura actual, presentará para su discusión y en su caso para su aprobación, el Proyecto de la Ley del Servicio Civil que ha sido discutido en foros de consulta con los comités ejecutivos de los Sindicatos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, para abrogar la Ley vigente de diciembre de 1950, con reformas en el año de 1988 y 1995.

El objetivo de la Ley del Servicio Civil, es la estabilidad del servidor público, limitando la facultad del Ejecutivo y generando la carrera del servicio civil.

A manera de resumen; a continuación se establecen aspectos importantes y relevantes acordes con la situación real que se vive en el proyecto de la ley del Servicio Civil, que presenta el Instituto de Administración Pública.

### ***Trabajadores de confianza***

#### **En el poder ejecutivo**

Aquellos cuya designación requiere la aprobación expresa del C. gobernador del estado y, en general, todas las secretarías, auxiliares y servidumbre, autorizadas con el presupuesto de

egresos a la atención directa y el personal del gobernador del estado. Además, los secretarios de estado, el oficial mayor, el procurador general de justicia, los subsecretarios, los subprocuradores, los secretarios privados, los secretarios particulares y adjuntos, el tesorero general del estado, el cajero general, los receptores y recaudadores de rentas y rezagos, el director y subdirector del centro de readaptación social de la ciudad capital del estado, los que se instalen en el interior de la entidad, el cuerpo de celadores de todos los centros, El director de seguridad pública del estado, el presidente, secretario, actuarios, auxiliares y dictaminadores de la junta local de conciliación y arbitraje del estado y de las juntas especiales y permanentes, el director, subdirector, comandantes y agentes de la Policía judicial, policía preventiva, y policía industrial bancaria, auxiliares del estado en general, todos los directores y subdirectores, jefes de departamento de la administración pública central, descentralizada, desconcentrada y de participación estatal, los asesores de los funcionarios de mandos medios y superiores de la administración pública, los magistrados del H. Tribunal de lo contencioso administrativo, el secretario general de acuerdos del pleno y de cada sala regional, el contador general de la Tesorería del estado, el representante del estado en la sede de los poderes federales y los trabajadores adscritos a dicha representación, el contralor general del estado y todo el personal que labora adscrito a dicha dependencia.

### **En el poder legislativo**

Los diputados, el oficial mayor, el contralor mayor de Hacienda, los secretarios de la Gran Comisión de cada uno de los C. diputados, los asesores y ayudantes de cada uno de los diputados.

### **En el poder judicial**

Los magistrados, el secretario general de acuerdos y de la sección de Amparos, los jueces visitadores, los jueces de primera instancia de los ramos civil, penal, familiares, jueces menores, proyectistas y asesores que al efecto se designen: el oficial mayor y demás jefes de departamento; los secretarios de los juzgados de primera instancia y menores.

### **En los ayuntamientos**

El Cabildo, el secretario, el oficial mayor, los directores, los secretarios privados y particulares, el tesorero, los comandantes de policía, los cuerpos de seguridad, los inspectores de todas las áreas, los jefes de departamento.

### **En los organismos descentralizados**

Los directores, gerentes, subgerentes, administradores, contralores, contadores, auditores, asesores, delegados, secretarios particulares, cajeros, jefes de departamento, jefes de área de oficina.

El trabajador de base será aquel que ocupe un puesto vacante de manera definitiva o de nueva creación, por un término no menor de seis meses en forma consecutiva y sin nota desfavorable en su expediente, y previo dictamen de la Comisión Mixta de Escalafón.

Es trabajador supernumerario todo aquel que sea nombrado para laborar un ejercicio fiscal o parte de éste y cuyo nombramiento se extingue al concluir aquél sin responsabilidad alguna para el estado o por no estar contemplado en el nuevo presupuesto de egresos del estado, para el ejercicio siguiente.

Son trabajadores interinos aquellos que son nombrados para suplir las faltas temporales de los trabajadores de base o supernumerarios, por incapacidad o cualquier otra causa y su nombramiento estará limitado al tiempo de la ausencia del trabajador que supla, dándose por concluida la relación laboral sin responsabilidad para el estado cuando reanude labores el titular del puesto.

Son trabajadores eventuales o a lista de raya, aquellos que realizan trabajos materiales y por un tiempo o una obra determinada y que concluido el primero o terminada la obra, los efectos de la relación laboral se extinguen por así haberlo pactado las partes, sin ninguna responsabilidad para el estado.

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

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	10,519	10,519	0	0
PODER EJECUTIVO	227	227		
SEC.GRAL. DE GOBIERNO	5,424	5,424		
SECRETARIA DE HACIENDA	868	868		
SEC.DESARROLLO ECONOMICO	151	151		
SEC. DE DESARROLLO AGROPECUARIO	222	222		
SEC.DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	699	699		
SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL	384	384		
SECRETARIA DE DESARROLLO AMBIENTAL	292	292		
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	1,186	1,186		
OFICIALIA MAYOR	1,066	1,066		
OTROS	0			

INEGI

# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA





## ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

La Ley Orgánica de Administración Pública del Estado establece:  
 "Los organismos de administración llevarán a cabo las funciones normativas de orientación, de regulación y de apoyo en las áreas sustantivas de la administración pública del estado; todo ello en sistemas globales de gestión establecidos en la Ley Estatal de Planeación".

### ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GESTION

ORGANOS RESPONSABLES DE LOS SISTEMAS DE GESTION	SISTEMAS GLOBALES DE GESTION	FUNCIONES NORMATIVAS
Secretaría General de Gobierno	Sistema de regulación administrativa, en relación a Gobernación	<i>Apoyo administrativo-operativo</i> Tramitar, por acuerdo del gobernador del estado, las solicitudes de extradición, amnistía, indultos, remisión parcial de la pena, libertad anticipada y traslado de los reos, así como la celebración de convenios con la federación en todo lo relacionado con la materia penitenciaria.
Secretaría General de Gobierno	Sistema de recursos humanos, en relación a las notarías públicas	<i>Apoyo administrativo</i> Tramitar los nombramientos que el ejecutivo expida para el ejercicio de las funciones notariales y ordenar periódicamente las visitas de inspección a las notarías del Estado.
Secretaría General de Gobierno	Sistema de regulación administrativa, en apoyo a los municipios.	<i>Apoyo administrativo-operativo</i> Realizar estudios para promover el desarrollo municipal y conducir el apoyo a los ayuntamientos con asesoría y asistencia técnica en coordinación con las dependencias del ejecutivo, en las materias de su competencia. Prestar asesoría y asistencia técnica a los municipios en la elaboración de planes, programas y presupuestos, así como en la evaluación de resultados. Tales servicios se otorgarán a solicitud expresa de los ayuntamientos.
Secretaría de Desarrollo Económico	Sistema de regulación administrativa, en apoyo al fomento y promoción.	<i>Apoyo Administrativo-Operativo</i> Elaborar, con la participación de las dependencias y entidades del sector público, el programa de fomento, gestión y promoción de la investigación científica y tecnológica, así como coordinar y controlar su instrumentación; (en esta función existe la participación de las dependencias y entidades del sector público, y conlleva el control y evaluación de la gestión pública).
Secretaría de Desarrollo Económico	Sistema de orientación	<i>Orientación</i> Servir de órgano de consulta y asesoría en materia de desarrollo económico, tanto a los organismos públicos y privados, como a las dependencias del ejecutivo.

Secretaría de Desarrollo Urbano  
y Obras Públicas

Sistema de Regulación  
Administrativa. En apoyo a la  
ejecución de obras.

*Apoyo administrativo-operativo*  
Expedir, en coordinación con la Secretaría  
de Hacienda, las bases a que se sujetarán  
los concursos para la ejecución de obras  
del gobierno del estado, así como adjudicar,  
vigilar cumplimientos y, en su caso,  
rescindir los contratos celebrados, de  
conformidad con las disposiciones jurídicas  
aplicables.

Secretaría de Desarrollo Urbano y  
Obras Públicas

Sistema de regulación  
administrativa. En apoyo a la  
salud y bienestar social.

*Apoyo administrativo-operativo*  
Promover las acciones tendientes a  
preservar, mejorar y rehabilitar las  
condiciones de salud y de bienestar social  
de la población de la entidad.

**CONTRALORIA**  
Dirección General de Prevención

Sistema de orientación

*Orientación*  
Atender y canalizar las quejas y denuncias  
que reciba con motivo de actos u omisiones  
de los servidores públicos en el ejercicio  
de sus funciones.

**OFICIALIA MAYOR**  
Dirección General de Recursos  
Materiales y Control Patrimonial

Sistema de administración  
de adquisiciones, enajenaciones  
y arrendamientos y control  
patrimonial.

*Funciones Normativas*  
Planear, organizar, coordinar, dirigir y  
controlar la adquisición de bienes y servicios  
para el funcionamiento general de las  
dependencias del Ejecutivo. (Esta función  
conlleva el sistema global de gestión y la  
administración de los recursos y la  
evaluación y control de la gestión pública.

Dirección General de Servicios  
Generales

Sistema de administración de  
servicios.

**OFICIALIA MAYOR**  
Dirección General de Servicios  
Generales

Sistema de administración de  
bienes y servicios

*Funciones normativas*  
Proveer a las dependencias del ejecutivo de  
los bienes y servicios que requieran para su  
funcionamiento.

**OFICIALIA MAYOR**  
Dirección General de Recursos  
Materiales y Control Patrimonial

Sistema de administración de  
adquisición, enajenaciones y  
arrendamientos.

*Apoyo administrativo*  
Integrar el programa de adquisiciones de la  
Administración Pública Central, así como  
coordinar, dirigir y gestionar su  
instrumentación y control (Conlleva además  
la evaluación y control de la gestión pública).

**OFICIALIA MAYOR**  
Dirección General de Recursos  
Humanos, Servicios Generales,  
Adquisiciones, enajenaciones y  
arrendamientos.

Sistema de administración de  
recursos humanos, servicios  
generales, adquisiciones,  
enajenaciones y arrendamientos

*Apoyo administrativo*  
Proponer e instrumentar la política de  
administración de recursos humanos,  
adquisiciones, prestación de servicios  
generales, organización y patrimonio del  
gobierno del estado, conforme a las  
disposiciones jurídicas aplicables. (Conlleva  
además, sistemas de administración de  
recursos)

**OFICIALIA MAYOR**

Coordinación de dos secretarías  
de estado, en el sistema de  
adquisición, enajenaciones y  
arrendamientos.

*Apoyo administrativo*  
Elaborar la política inmobiliaria de la  
administración pública del estado, así como  
dictar normas, técnicas y autorizar la  
construcción y reconstrucción, consignación  
de edificios públicos, monumentos, edificación  
de patrimonio cultural del estado, conforme  
a las disposiciones jurídicas aplicables.  
(Administración de recursos)

## PLANEACION, PROGRAMACION, PRESUPUESTACION

### *Planeación*

La estructura de la planeación en Morelos tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y en la Ley Estatal de Planeación. En este marco normativo se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la planeación del desarrollo integral del estado.

### **Objetivos**

El Sistema Estatal de Planeación Democrática, Integral y Participativa, se estructura en los niveles siguientes:

- Global. Que comprende a todas las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos generales de la economía y la sociedad.
- Sectorial. Considerando la división actual de la administración pública estatal, en donde cada dependencia atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad.
- Especial. Que se referirá a una actividad prioritaria y estratégica para el desarrollo del estado y que involucra diversos sectores.
- Regional. En función de ámbitos geográficos que comprende dos o más municipios, cuando realicen actividades productivas o de servicios de manera coordinada.
- Municipal. Como una modalidad del ámbito regional, que atiende al entorno de división política del estado, pero que considera la unidad institucional que representan los ayuntamientos.

### **Estrategias**

De acuerdo con sus funciones, en el Sistema Estatal de Planeación participan de manera coordinada, las entidades federales, estatales y municipales, con el propósito de hacer compatibles sus fines en cada ámbito de gobierno, así como para definir los mecanismos institucionales operativos en los cuales se realiza dicha coordinación.

Entre las principales funciones que se contemplan en la estructura del Sistema Estatal de Planeación, se encuentra la de proporcionar la información que apoye al proceso de planeación, facilitar las tareas de dicho proceso en sus diferentes etapas, enriquecer y actualizar

los métodos y técnicas para la generación de planes y programas; vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y propósitos de planeación y mantener una adecuada administración del sector público, para que éste cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generales en el Sistema Estatal de Planeación.

### ***Programación presupuestación***

De acuerdo con los propósitos nacionales de modernización es indispensable lograr una mayor eficiencia de la administración pública en el desempeño de sus funciones y en la aplicación de sus recursos, encontrando mejores opciones para que éstos se destinen hacia aquellos fines que más convengan a la sociedad y al estado, tratando en todo momento que los recursos empleados contribuyan óptimamente al bienestar familiar. La programación de las actividades gubernamentales, tendrá al establecimiento de un sistema de prioridades, considerando fundamentalmente el interés público como el principio básico de la legalidad y el orden social.

### **Objetivos**

Para que la ejecución de acciones, objetivos y metas se desarrollen acorde a las necesidades de la población, la programación-presupuestación compatibilizará propósitos, prioridades, estrategias y asignación de recursos establecidos y previstos en el presupuesto de egresos para el corto y mediano plazo, identificando la estructura y costo de metas de control y gestión, inversión y producción como elementos fundamentales en la formulación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, así mismo debe definir esquemas metodológicos que permitan conocer con mayor precisión el impacto e interrelación del gasto en el contexto económico.

### **Estrategias**

Efectuar la programación-presupuestación del gobierno estatal, vinculada a las orientaciones de la política económica y social para el desarrollo estatal, y a las previsiones de la planeación federal, así como facilitar la consolidación de los registros de contabilidad gubernamental, como elementos fundamentales para la toma de decisiones. Fortalecer la infraestructura técnica básica de la programación, a fin de asegurar el equilibrio y la coordinación requerida en las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución y control del presupuesto de egresos del gobierno estatal. Destacar las medidas tomadas para mejorar la programación y presupuestación para atender peticiones realistas con medidas de racionalidad y disciplina presupuestal, disminuir el gasto corriente y promover el equilibrio financiero. Mejorar el control presupuestal de los organismos, bajo el esquema de compromisos programáticos y financieros de déficit y superávit. Reestructuración de la deuda en tres niveles:

- Directa del gobierno del estado.
- La de los organismos descentralizados.
- Indirectas, que incide en la propia deuda por avales.

El proceso de programación-presupuestación avanzará en la canalización de los recursos financieros para la realización de obras y acciones públicas, superando esquemas anacróticos, mediante una mayor coordinación entre las distintas modalidades de inversión, así como entre los tres niveles de gobierno, de tal forma que con la concertación social llevada a cabo en todo el territorio estatal, los diversos sectores sociales sean más partícipes del quehacer gubernamental, de manera activa y responsable en los comités municipales de planeación.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

Los sistemas administrativos de recursos, constituyen el factor básico a través del cual cristalizan en acciones y resultados concretos los objetivos, planes y programas de gobierno.

Lo anterior estará siempre condicionado a la aplicación oportuna de políticas vinculadas con la racionalidad en el uso de los recursos y la coordinación eficiente de las actividades gubernamentales.

Los sistemas de administración de recursos de la administración pública central y de la administración de las entidades del sector paraestatal, están estrechamente ligadas a Oficialía Mayor, en virtud de que, en éstas existen coordinadores administrativos y en algunas directores generales que vinculan la administración de los recursos humanos, materiales, técnicos y sus sistemas con Oficialía Mayor. De ahí que Oficialía Mayor es la dependencia reguladora, que apoya administrativamente a todas las dependencias del sector central y paraestatal.

### **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

<b>ORGANOS RESPONSABLES DE SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS</b>	<b>SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y TECNICOS.</b>	<b>FUNCIONES PRINCIPALES</b>
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO  Dirección General de Administración de la propia Secretaría	Sistemas de administración y procedimientos de recursos humanos, adquisiciones, enajenaciones y de servicio	Administrar los centros de readaptación social
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.	Sistema de regulación administrativa (recursos humanos)	Planear, organizar, coordinar, dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil.

<p>Subsecretaría "A" OFICIALIA MAYOR Dirección de Recursos Humanos</p>	<p>Sistema de administración de recursos humanos</p>	<p>Planear, organizar, coordinar y dirigir la administración de los recursos humanos de las dependencias del ejecutivo, así como conducir las relaciones con los representantes de los trabajadores.</p>
<p>OFICIALIA MAYOR Dirección General de Recursos Humanos</p>	<p>Sistema de administración de recursos humanos</p>	<p>Proponer e instrumentar la política de administración de recursos humanos, materiales y técnicos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p>
<p>Dirección General de Recursos y Patrimonio</p>	<p>Sistema y procedimiento de recursos humanos, adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos.</p>	
<p>OFICIALIA MAYOR Dirección General de Modernización Administrativa.</p>	<p>Sistema de organización de políticas y procedimientos.</p>	<p>Planear, organizar, coordinar, dirigir, los sistemas generales de organización de la administración pública central, así como mantener actualizados los registros de estructura y plantilla de personal.</p>
<p>OFICIALIA MAYOR Dirección General de Recursos Materiales y Patrimonio</p>	<p>Sistema de administración de adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos.</p>	<p>Planear, organizar, coordinar y dirigir el sistema de administración y de patrimonio del gobierno del estado</p>
<p>SECRETARIA DE HACIENDA Subsecretaría de Programación y Presupuesto</p>	<p>Sistema de administración de recursos de regulaciones.</p>	<p>Autorizar los programas y proyectos de inversión que propongan las dependencias y entidades de administración pública, verificando su congruencia con los programas sectoriales e institucionales. Así mismo, dar seguimiento a su ejecución, controlar su aplicación de recursos y evaluar su ejercicio. (conlleva además el control y evaluación de la gestión pública).</p>

## CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

Hablar del marco jurídico de control administrativo, es referirse al extenso acervo de disposiciones tanto legales como reglamentarias y administrativas, que son de vital importancia en un estado de derecho que tiende a una administración honesta y eficiente.

Los mecanismos de control de administración pública, se han enfocado primordialmente hacia el manejo y aplicación de los recursos financieros, sin embargo, está demostrado que esta acción gubernamental, debido a que el control y la evaluación se aplican como simples mecanismos de fiscalización y vigilancia del numerario, y no como instrumentos de apoyo para elevar la eficiencia de la acción gubernamental.

Las circunstancias actuales exigen desarrollar con eficiencia las tareas de control y supervisión del ejercicio puntual, honesto y eficiente de la gestión pública. La administración también requiere de un control adecuado que garantice plenamente que los recursos utilizados fueron aplicados conforme a los programas aprobados; por eso es necesario que, a través del órgano estatal de control, se refuercen los mecanismos de prevención, control, evaluación y vigilancia del quehacer gubernamental, y se lleve a cabo la adecuación del marco jurídico que permita una administración pública abierta, sólida y honesta. La dinámica que presenta la sociedad morelense de fin de siglo, demanda la constante revisión de sus estructuras jurídicas, a fin de que garanticen contar con los elementos para alcanzar una mayor eficiencia en la actuación gubernamental.

Con las reformas que se den al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se fortalecerá y modernizará la ley, y en consecuencia, se tenderá a la instauración de una eficiente y honesta administración pública. Y fortaleciendo los controles de la gestión gubernamental, que redundarán en una mayor credibilidad de la sociedad, se creará una cultura del servidor público y de la función social que el ejercicio a su cargo representa.

Con su cumplimiento, se creará un clima de confianza y concordia entre pueblo y gobierno y se recuperará la confianza en la gestión pública.

### **SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

ORGANOS RESPONSABLES DEL CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA	SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS QUE SE APLICAN EN EL CONTROL Y EVALUACION	FUNCIONES PRINCIPALES
OFICIALIA MAYOR Dirección General de Recursos Humanos	Sistema de control y evaluación.	Controlar la administración de los recursos humanos de las dependencias del ejecutivo estatal
OFICIALIA MAYOR Dirección General de Recursos Humanos	Sistema de control	Controlar las gestiones generales de organización de la administración pública central.
Dirección General de Recursos Materiales y Patrimonio	Sistema de control	Controlar el patrimonio inmobiliario del gobierno del estado. Dirección General de Servicios Sistema de control Controlar la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento general de las dependencias del gobierno del estado.

CONTRALORIA GENERAL Dirección General de Prevención	Sistema de prevención.	Regulación Planear, organizar, coordinar y controlar el sistema de inspección y supervisión de la administración pública.
CONTRALORIA GENERAL Dirección General de Fiscalización	Sistema de control y evaluación	Realizar auditorías selectivas en las dependencias y entidades de la administración pública así como aquellas que le soliciten las autoridades competentes.
CONTRALORIA GENERAL Dirección General de Prevención	Sistema de prevención y control	Apoyo administrativo y regulación. Planear, organizar, coordinar , dirigir y controlar las actividades orientadas a auxiliar a las dependencias y entidades de la administración pública en el establecimiento de sistemas para la prevención de irregularidades en los procesos administrativos y para el diseño de sistemas de control.

## IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública, además de sujetarse a la ley, debe tener como otro valor esencial la eficacia y la productividad, y al estar constituida la administración por servidores públicos es importante mencionar el aspecto humano.

La situación de los servidores públicos en estos últimos años se ha caracterizado por insuficiente desarrollo y motivación personal y profesional.

La integración de cuadros técnicos y administrativos ha estado condicionada por factores asociados a bajos niveles de remuneración y prestaciones, propiciando una excesiva rotación y alto costo para la administración.

El servicio civil de carrera data de 1950, sin modificaciones de fondo y se carecen de reglamentaciones que definan las condiciones generales de trabajo.

La selección de los servidores públicos, sus incentivos y su motivación se vuelven indispensables para el desempeño más eficaz de sus funciones

Los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal no se han alcanzado con la celeridad y consistencia deseados; esto se debe en gran medida a que se presentan problemas de operación



en el sector, principalmente en aspectos de orden administrativo, de organización financieros y laborales.

En lo administrativo son evidentes los problemas de coordinación, entre la política económica general y las actividades realizadas por las empresas de participación social y los organismos descentralizados.

En el aspecto financiero no se generan excedentes y con frecuencia ni siquiera el autofinanciamiento de la operación, lo que ha llevado a que dependan de las transferencias de gobierno.

En el aspecto laboral, a las empresas y organismos se les ha asignado una importante participación en el logro de las metas de empleo, lo que ha redundado en el deterioro de su capacidad operativa su productividad y su eficiencia.

A lo anterior se agrega que carecen de un balance social periódico en cada organismo, que exprese concretamente el beneficio director o indirecto que la sociedad recibe de su operación y que justifique su permanencia en el ámbito público.

Uno de los programas prioritarios de la actual administración, definido como área de interés estatal y nacional y de atención inaplazable y fundamental para mejorar las relaciones entre sociedad y gobierno lo constituye la desregulación normativa y la simplificación administrativa.

En los últimos años la administración pública ha sido cuestionada en cuanto su eficiencia y sus capacidades para responder a sus objetivo y fines de la sociedad.

Gran parte de estos cuestionamientos se deben principalmente a una excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica, que provocan una inutilización ineficiente de los recursos, *inhibe y obstaculiza la iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de la economía*; consume la escasa capacidad de gestión pública al originar papeleos inútiles, burocráticos y una deslegitimación de la necesaria y deseable acción reguladora de la función pública.

El auténtico proyecto de cambio, sólo puede ser emprendido con la concurrencia activa, ordenada y solidaria de la propia sociedad.

Ese principio implica una mayor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos que garantice una gestión pública que se apegue a los criterios de honradez, transparencia, eficiencia y productividad.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que la generan es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público.

Las dependencias de gobierno en cumplimiento de sus atribuciones, llevan a cabo funciones diversas, unas derivadas del ejercicio de acto de autoridad, como el otorgamiento de permisos, autorizaciones, cobro de contribuciones y aplicación de sanciones; otras, de previsión de bienes y/o servicios así como de operación de programas públicos y sociales.,

La completa integración de atribuciones de las dependencias ha propiciado lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, así como la presentación de servicios poco eficientes; se percibe la falta de una política clara, generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias en que se desaprovechan otros servicios, tanto públicos como privados, obligando a la población a acudir personalmente a las oficinas públicas, lo mismo que ocurre con los requisitos que se solicitan para efectuar determinados trámites que se encuentran en poder de la propia administración.

Aunado a lo anterior, la administración estatal contó con infraestructura y estructura inmobiliaria deficiente e inadecuada para la prestación de servicios.

## INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>MORELOS</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>377 650</b>	<b>517 758</b>	<b>619 036</b>	<b>864 098</b>	<b>898 344</b>
IMPUESTOS	26 181	39 962	57 859	83 527	82 202
PARTICIPACIONES FEDERALES	272 263	359 875	415 835	525 851	610 929
DERECHOS	28 820	38 724	57 534	69 312	80 218
PRODUCTOS	28 400	29 977	40 350	77 950	25 308
APROVECHAMIENTOS	8 202	19 639	16 437	23 520	38 999
DEUDA PUBLICA	-	-	317	75 000	25 000
POR CUENTA DE TERCEROS	14 004	29 578	30 702	28 937	45 995
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-	9 691
<b>EGRESOS</b>	<b>377 650</b>	<b>517 758</b>	<b>619 036</b>	<b>864 098</b>	<b>898 344</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	126 883	189 711	232 491	306 177	397 652
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	143 441	174 312	160 034	215 878	191 381
TRANSFERENCIAS	107 311	153 271	218 129	257 498	247 218
DEUDA PUBLICA	-	-	-	75 000	46 318
DISPONIBILIDADES	15	463	-	9 544	15 774
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	8 381	-	-

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Se ha visto con nitidez la disyuntiva que enfrenta la administración pública aquí en Morelos, la reestructuración integral o la incapacidad para cumplir cabalmente con los compromisos adquiridos ante la sociedad. Esto es, las grandes tareas planteadas no pueden ser presentadas por estructuras orgánicas débiles de sistemas premodernos.

La administración pública en Morelos ha determinado estructurar una administración con perfiles adecuados donde la comunidad morelense habrá de conocer modificaciones en la estructura, organización y formas de trabajo, elementos indispensables para la reivindicación de su imagen, deteriorada por la ineficiencia en diversas actividades y lastimada por una deformación en la cultura de servicio de la función de gobierno.

Las acciones están encaminadas a la construcción del ser de la administración. Es decir, se está atendiendo a la vertebración de la estructura de la administración pública, sobre la cual los sistemas de operación tendrán eficiencia. Actualmente, también se orienta a la definición de la estructura organizacional de la administración pública central, con la integración de las secretarías y oficinas superiores que se definieron en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

De manera que se observe la estructura organizacional en forma objetiva, se presenta el organigrama del gobierno del estado donde se contemplan las dependencias de la administración central, así como las entidades que conforman el sector Paraestatal

La Oficialía Mayor del gobierno del estado inicia el proceso de la modernización de la administración pública del estado; de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración, a continuación se presentan modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, que ha tenido en 3 períodos sexenales:

1982 - 1988	1988 - 1994	1994 - 2000
I.- Secretaría General de Gobierno	I.- Secretaría General de Gobierno	I.- Secretaría General Gobierno.
II.- Oficialía Mayor.	II.- Secretaría de Administración.	II.- Oficialía Mayor.
II.- Secretaría de Programación y Presupuesto	II.- Secretaría de Desarrollo Económico	II.- Secretaría de Desarrollo
IV.- Secretaría de Finanzas.	IV.- Secretaría de Finanzas.	IV.- Secretaría de Hacienda.
V.- Secretaría de Contraloría.	V.- Secretaría de la Contraloría del Estado.	V.- Contraloría General del Estado.
VI.- Secretaría de Obras Públicas.	V.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.	VI.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
VII.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal.	VII.- Secretaría de Salud y Bienestar Social.	VII.- Secretaría de Bienestar Social.
VIII.- Secretaría de Fomento del Empleo.	VIII.- Secretaría de Desarrollo Rural. Ambiental	VIII.- Secretaría de Desarrollo
IX.- Secretaría de Fomento y Desarrollo Industria	IX.- Secretaría de Educación.	XI.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
X.- Procuraduría General de Justicia.	X.- Procuraduría General de Justicia.	X.- Procuraduría General de Justicia.
XI.- Secretaría de Turismo.		

Se realizan cambios en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública 1994-2000, ya que ésta propone una sistematización de funciones y atribuciones que por su materia deben corresponder a las dependencias competentes.

La integración de las funciones del catastro que tienen una repercusión primordialmente fiscal y que pasan a formar parte de la Secretaría de Hacienda.

La planeación, organización y vigilancia de los sistemas de vialidad y tránsito incluido el servicio público de transporte, correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se incorporaron posteriormente a la Secretaría de Desarrollo Económico, y actualmente con las modificaciones que esto ha tenido, actualmente pertenece a la Secretaría General de Gobierno.

La fusión e integración de los elementos que inciden en el desarrollo integral de todo individuo en sociedad, como lo son la educación, la cultura, el deporte, la salud y dentro de este último, la asistencia social, quedan bajo la competencia de la Secretaría de Bienestar Social. Tareas que hasta hoy correspondían a las Secretarías de Educación y Bienestar Social.

El registro control y conservación del patrimonio, mobiliario e inmobiliario del estado, incluidos los bienes considerados por su valor histórico o de ornato y las acciones que en su caso procedan, para su recuperación o reivindicación ; funciones que realizan las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras públicas y General de Gobierno respectivamente y que de acuerdo a la Ley, corresponderá ejercerla a la Oficialía Mayor en el desempeño de sus atribuciones .<sup>1</sup>

### ***Proceso de retabulación***

El proceso de retabulación surge del análisis profundo de la situación en que se encontraban los nombramientos, los sueldos y las funciones reales del personal sindicalizado.

En este proceso reconoce no sólo la antigüedad sino fundamentalmente la responsabilidad y la preparación; es un acto de elemental justicia. No se podría seguir manteniendo un tabulador que tasara a todos los trabajadores sindicalizados por igual y en términos de la antigüedad era necesario ubicar a cada quien en el contexto real de sus funciones, responsabilidades y capacidades.

En términos generales, el objetivo de este nuevo sistema de administración de sueldos y salarios y de recursos humanos dentro de la administración del actual gobierno, es el de avanzar con pasos firmes hacia una base más equilibrada de los salarios que proporcione certidumbre y justicia a cada trabajador del gobierno del estado.

<sup>1</sup> Los cambios que ha venido sufriendo la administración, en cuanto a su estructura organizacional a través de tres sexenios: Secretaria de Hacienda, Contraloría General del Estado , Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Publicas, Secretaria de Desarrollo Agropecuario, Secretaria de Desarrollo Económico, Oficialía Mayor, Secretaria de Bienestar Social.

## COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

A continuación se presenta el agrupamiento de las diversas dependencias por sector:

<b>SECTOR POLITICO Y GOBIERNO</b> Secretaría General de Gobierno	<b>SECTOR ECONOMICO</b> Secretaría de Desarrollo Económico
<b>SECTOR SOCIAL</b> Secretaría de Desarrollo Agropecuario	<b>SECTOR ADMINISTRATIVO Y DE GESTION</b> Oficialía Mayor
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Secretaría de la Contraloría Procuraduría General de Justicia
Secretaría de Bienestar Social	
Secretaría de Desarrollo Ambiental.	
Oficialía Mayor	
Procuraduría General de Justicia	

La Oficialía Mayor conlleva 2 sectores en virtud de que el Instituto de Crédito de los Trabajadores, como entidad que pertenece a Oficialía Mayor, es social y a su vez administrativo y de gestión.

De la misma manera, la Procuraduría General de Justicia es social y de gestión administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública contempla también la administración pública Paraestatal, de los cuales las entidades que la conforman son organismos auxiliares del poder ejecutivo y sus actividades estarán sujetas a las disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo.

Las entidades que conforman la administración pública paraestatal en el estado de Morelos son las siguientes: empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos, organismos descentralizados.

A continuación, se presenta el agrupamiento existente de las dependencias y las entidades que las conforman:

## DEPENDENCIA

## ENTIDADES

### Secretaría General de Gobierno

Sistema Morelense de Radio y Televisión  
Tribunal de lo Contencioso Administrativo  
Consejo Estatal de Población  
Instituto Proveteranos de la Revolución del Sur  
Academia Estatal de Policía  
Comisión de Límites Territoriales  
Comisión Estatal de Derechos Humanos  
Comisión Electoral del Estado

### Secretaría de Desarrollo Económico

Fondo Morelos-Liquidación en proceso  
Fondo Estatal de Solidaridad  
Fideicomiso, Lago de Tequesquitengo  
Fideicomiso, Agua Hedionda  
Coordinación General de Turismo

### Secretaría de Desarrollo Agropecuario

Fondo de Fomento Rural José María Morelos

### Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

Instituto de la vivienda en Morelos  
Comisión Estatal de Reservas Territoriales

### Secretaría de Bienestar Social

Hospital del Niño Morelense  
Instituto de Capacitación para los Trabajadores del Estado.  
Centro de Investigación y Docencia en Humanidades.  
Instituto de Cultura del Estado.  
Instituto del Deporte y la Juventud.  
Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos.  
Centro de Estudios Históricos y Sociales.  
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.  
Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos.  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.  
Consejo Nacional de Fomento Educativo.

### Oficialía Mayor

Instituto de Crédito T.S.G.E.M.  
Velatorios del Gobierno del Estado.  
Cementerios de Cuernavaca.

Con el objeto de optimizar, el empleo y destino de los recursos públicos y evitar la obstrucción del desarrollo equilibrado del estado, se acordó realizar las acciones necesarias para aquellas



que propicien la inversión privada del estado y que coadyuven a superar la presente situación económica.<sup>2</sup>

## **LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA**

Un gobierno necesita de la participación social en la identificación de los problemas, en la proposición de las soluciones, en la presentación de los proyectos y en la vigilancia sobre los actos de gobierno, su control y eventualmente en el señalamiento de cualquier desviación intolerable. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece en cuanto la participación social en la gestión pública.

El progreso actual que vivimos los morelenses no es resultado en su totalidad de la intervención gubernamental; la atención a la problemática económica y social, y la conducción del desarrollo de la entidad, sólo ha sido posible a través de una tarea social comprometida, donde los integrantes de los sectores social y privado, han participado de manera responsable y solidaria.

### ***Programa Estatal contra la Corrupción***

El auténtico proyecto de cambio sólo puede ser emprendido con la concurrencia activa, ordenada y solidaria de la propia sociedad. Es indispensable que todos los morelenses, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, estén convencidos de que el interés particular debe subordinarse al interés general del estado y que el verdadero desarrollo integral incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana. Este principio implica una mayor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, que garantice una gestión pública que se apegue a los criterios de honradez, transparencia, eficiencia y productividad.

Se pondrá en marcha un instrumento sistematizado de carácter global, el Programa Contra la Corrupción, que promoverá la acción conjunta, coordinada y frontal contra la corrupción en todos los ámbitos del quehacer gubernamental y que garantizará que la acción del estado se apegue al interés público. El programa estará inspirado en la necesidad de fortalecer los mecanismos tendientes a consolidar, de una manera real y homogénea, el estado de derecho que sustenta a la sociedad para un cabal progreso, así como la eficaz y honesta prestación del servicio público.

Los objetivos son crear una conscientización en la ciudadanía y los servidores públicos de la abstención de concurrir en actos de corrupción. Sentar las bases de una administración pública

<sup>2</sup> Se crearon las siguientes comisiones: de Gasto Corriente, de Gasto de Inversión, de Ejercicio Presupuestal, de Dependencias y Organismos Paraestatales, de Inventario Patrimonial de Ingresos, de Privatizaciones y Concesiones, de Proyectos de Inversión Interna, de Enlace Municipal. Estando presididas por los Secretarios de: Secretaría General de Gobierno, de Hacienda, Contraloría General, Oficialía Mayor, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

comprometida con la sociedad a la cual sirven, con principios éticos de responsabilidad y honestidad. Extirpar y eliminar la corrupción en todos los niveles de la administración pública.

La Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) será la encargada de promover la participación de todos los miembros y de coordinar la formulación, instrumentación, control y evaluación a nivel estatal de los planes, programas y proyectos que se realicen en el estado; coordinar la celebración de acuerdos de cooperación entre los sectores social y privado; apoyar y asesorar el funcionamiento de los comités municipales de desarrollo y los subcomités sectoriales, regionales y especiales y coordinar la elaboración, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial, regional y especial, formule el gobierno federal.

## **PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN LOS ACTOS DE GOBIERNO**

La administración pública estatal dentro de sus programas ha establecido:

### ***En materia de participación ciudadana***

Promover la participación social a través de organizaciones vecinales que se integran al programa de policía de barrio, el cual consistirá en ofrecer vigilancia y seguridad en las áreas habitacionales mediante elementos policiales propuestos por las propias organizaciones. Propiciar que el Consejo Estatal de Seguridad Pública fortalezca su papel de órgano civil de consulta en la materia, a la vez que participe activamente en el fomento a la cultura ciudadana de seguridad.

### ***En materia de participación comunitaria***

Propiciar la creación de comités de colaboración comunitaria. Realizar reuniones regionales en materia de producción de justicia y difusión de la participación ciudadana. Establecer convenios con los ayuntamientos, para que la coordinación y operatividad de los comités de colaboración comunitaria.

### ***Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado***

En sus artículos 27 y 28:

Fracción III.- Promover la participación de los sectores social y privado de la entidad en la instrumentación de los programas de su competencia, así como inducir el establecimiento de compromisos en actividades conjuntas o con la participación exclusiva de éstos.

Fracción XVI.- Promover la participación de la sociedad civil en los programas de protección civil, así como cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales sobre protección civil y las que ellas deriven.

## POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Las políticas de desincorporación de entidades públicas de la administración pública paraestatal serían:

- Por razones económicas:
  - Para mantener el desarrollo equilibrado de la entidad, planeado la presente administración.
  - Asumir una posición de prudencia y responsabilidad en el ejercicio del presupuesto estatal
  - Eficientar los recursos públicos, limitando erogaciones en rubros no fundamentales.
  - Establecimientos de prioridades.
  - Buscar fuentes de financiamiento que no incrementen el monto de la deuda pública como consecuencia del monto anterior.
  - El alto costo de crédito de la deuda pública traería como consecuencia retrasar el sano desarrollo de la entidad en los próximos años.
  - Reducción del monto de los recursos empleados en actividades estratégicas.
  - Multiplicar las condiciones que posibiliten el incremento de la inversión privada.
  - Reorientar las prioridades de la inversión pública estatal.
- Por razones sociales:
  - Creación de empleos.
  - Seguridad social para la población más débil.
  - Enfoque de programas prioritarios para combatir pobreza extrema.
  - Salud y deporte - para la población más débil.
  - Programa de abasto social.
  - Programa de vivienda, vestido, calzado a precios accesibles a la población más necesitada.

El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, publicado en el Periódico Oficial de fecha 1° de febrero de 1995, establece en su artículo 5°: la desincorporación de los siguientes organismos paraestatales:

- Fábrica de instrumentos musicales.
- Fábrica de materiales para la construcción
- Instituto de Fomento a la Floricultura.
- Sistema Morelense de Radio y Televisión
- Agrocentro Poldimes, S.A. de C.V..
- Compañía Periodística "El Regional del Sur"

Con fecha 5 de junio de 1989, se expidió en el Diario Oficial la Ley General de Bienes del Estado de Morelos en la cual corresponde a la Oficialía Mayor de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración el registro, control y conservación del patrimonio, mobiliario e inmobiliario del estado.



# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Es pertinente establecer que el estado de Morelos es una entidad con necesidades crecientes y recursos limitados, los cuales se han reducido a partir del año 1995.

Muchos de los rezagos obedecen a que fueron atendidos con perspectivas de corto plazo, cuando se trata de problemas ancestrales y que por ende demandan de soluciones visionarias y a largo plazo. Las causas que determinan la complejidad de los problemas son básicamente las siguientes:

- El acelerado crecimiento urbano y la macrocefalia de su ciudad capital.
- La creciente urbanización sin correspondencia con el desarrollo de la capacidad productiva.
- La transformación del agro y de los sectores productivos marginales.
- La pobreza urbana y rural.
- El deterioro del medio ambiente.

Como consecuencia del crecimiento de población de la ciudad de México y de sus problemas, un número creciente de habitantes de la metrópoli y aún extranjeros que conocieron las excelencias del clima de esta entidad, empezaron a buscar esta atmósfera y este clima, creando una muy importante corriente recreativa y turística que lejos de detenerse, se ha acelerado en las últimas décadas.

Morelos, situado a algunas decenas de kilómetros de la capital de la república, no ha podido escapar a las consecuencias del acelerado proceso de urbanización que afecta a nuestro país, a su capital y a la región central con sus efectos económicos, sociales y culturales; la concentración de población en ciudades, la secreción social, así como la descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores productivos marginales.

El fenómeno de urbanización no sólo se ha concentrado en la capital del estado y sus cercanías, sino que también por su fuerza se ha extendido en otros centros urbanos y urbano-rurales del estado, como Cuautla, Yautepec, Zacatepec, Atotonilco, Chiconcuac, Jojutla, Temixco y otros.

Este fenómeno en lo ecológico y en lo económico ha significado la aceleración del proceso de desertificación del espacio rural; esta tendencia negativa se refuerza por el hecho de que la concentración económica y espacial no afecta únicamente a las actividades industriales y a las ligadas a ésta, sino también a la agricultura y al turismo, grandes consumidores de espacio.

A pesar de la adquisición paulatina de este patrón de conducta, asociado a las ciudades y a la actividad industrial, como la rapidez del proceso de desertificación del espacio rural ha sido mayor que la respuesta del aparato productivo a la demanda de empleo urbano del campesino, se ha producido un serio problema de trabajo que las actividades económicas principales del estado no alcanzan a resolver.

La capacidad productiva del estado no se desarrolla con la misma velocidad con que lo hace la urbanización y esto hace que la población del estado sufra del desempleo y del subempleo en sectores significativos de su población económicamente activa y esto es particularmente importante porque la descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores productivos marginales, arroja trabajadores desempleados a las ciudades, donde no se encuentra trabajo; aunado a esto, los salarios de la clase trabajadora existente pierden cada vez más su poder adquisitivo como consecuencia de la inflación y por el sobreprecio de los productos que se genera por considerarse zona turística y por el excesivo intermediarismo comercial.<sup>1</sup>

Ante la problemática antes apuntada, es claro que los indicadores sociales de educación, salud, vivienda, recreación, etc., de la mayoría de la población, muestren a pesar de los esfuerzos, un panorama verdaderamente angustioso.

Otros aspectos de importancia para significar la problemática del estado son:

- La extensión de las tierras comunales y de los ejidos, y con ello de la propiedad social en el estado con potencial agrícola, que presenta una presión excepcional como consecuencia del acelerado desarrollo urbano.
- La alta densidad de población del estado como consecuencia del crecimiento natural, de su población, y su incidencia como demanda de trabajo y de servicios.

Ante la alarmante constatación de la presencia y efectos del proceso de urbanización, y sus consecuencias en la población campesina, la extensión del ejido en el estado y su alta densidad de población, parece no solo oportuno sino necesario reaccionar y proponer una tesis capaz de modificar con una visión global los procesos negativos antes expuestos y proponer un desarrollo del estado de Morelos fincado en nuevas bases para beneficio de su población, incrementar el nivel de vida de los morelenses y crear empleos suficientes y bien remunerados, que consideren e incorporen a los campesinos y a la propiedad social.

En 1990 Morelos contaba con una población total de 1,195,059 habitantes que representaba el 1.5 % de la totalidad nacional, de la cual el 86 % era urbana y el 14 % rural; esto significa que tiene una población predominante urbana, tendencia que cada vez se acentúa más, debido a que la población de las comunidades rurales del estado y de los estados vecinos de Guerrero, México, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal, emigran hacia las ciudades de los municipios más cercanos a su lugar de origen, con la intención de buscar mayores oportunidades, que les proporcionen mejores condiciones de vida.

De acuerdo con el censo de 1990, Morelos tenía un promedio de 241 habitantes por kilómetro

<sup>1</sup> Del total de la población que conforma el Estado de Morelos; el 31% es población económicamente activa, la población económicamente inactiva es del 39%, el 30 % es población ocupada. **XI Censo General de Población y Vivienda.** INEGI, Morelos-Mexico 1990.



cuadrado, ubicándolo como el estado más densamente poblado del país si no se considera la población conurbada del Distrito Federal y del Estado de México, mientras la media nacional es de 41 habitantes por kilómetro cuadrado. Los municipios con mayor densidad poblacional por kilómetro cuadrado o eran Jiutepec con 2,075 habitantes, Cuernavaca con 1,353, Zacatepec con 1,074, Cuautla con 783 y Temixco con 772 habitantes<sup>2</sup>.

## **GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS**

### ***Vivienda***

Las cifras censales reflejan que en 1990 el porcentaje de servicios para las viviendas particulares se incrementó de una manera importante en las dos últimas décadas, ya que para las viviendas con agua entubada de 94.5 % en 1970 pasaron a 88.5 % en 1990, en tanto que el porcentaje de viviendas con drenaje aumentó de 36.5% a 69.2% y las que disponían de energía eléctrica pasaron de 64.4% al 96.0% en el mismo periodo.

### ***Bienestar social***

En la actualidad existen diversos programas que habrá que intensificar, entre los que destacan el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, que en apego a las atribuciones contenidas en la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social, contribuyen al mejoramiento del bienestar de la población. El sistema DIF desarrolla actividades a través de diversos programas como el de asistencia social alimentaria, que actualmente atiende a 197 comunidades de 17 municipios del estado, beneficiando a 10,530 familias de escasos recursos económicos, que por su importancia tendrán continuidad.

Otros programas de gran importancia y apoyo al bienestar familiar son Cartilla Nacional de Vacunación, Prevención a la Farmacodependencia, Orientación Sexual, Planificación Familiar Voluntaria, Programa de Control de Enfermedades, Asistencia Educativa, Cívica y Cultural, el Programa D.I.A., (Desarrollo Integral del Adolescente), el Programa M.E.S.E., (Menores en Situación Extraordinaria), el Programa Red Móvil y el Programa de Asesoría Jurídica, y a través del Centro de Convivencia y Asistencia Social se proporciona cuidado y atención a niños de la calle de cero a 12 años de edad que carecen de familia.

### ***Educación***

En materia de educación básica, los principales problemas se expresan por realismo crítico severo, falta de cobertura y abandono de servicios en localidades rurales marginadas, concentración de plazas docentes en zonas urbanas, escasa absorción en nivel secundaria de los egresados del nivel previo, estancamiento en la eficiencia terminal, carencia de servicios para recuperar atrasos escolares y de impulso innovador.

<sup>2</sup> Hasta 1995 Morelos contaba con una población de 1,442.587 habitantes, siendo los municipios con mayor densidad poblacional los de Jiutepec, Cuernavaca, Zacatepec, Cuautla y Temixco.

En educación media superior se presenta la diversidad de planes de estudio, la desvinculación entre las instituciones educativas con las necesidades sociales y del aparato productivo, deficiencia en la orientación educativa y de los métodos de enseñanza; infraestructura y equipamiento insuficientes e indiferencia del sector educativo para relacionarse con el aparato productivo.

En el ámbito de la formación y capacitación del magisterio, existe una demanda baja en relación con la oferta, planes de estudios que marginan en sus contenidos las particularidades de la entidad, nula investigación educativa e innovación, ausencia de coordinación entre las dependencias que ofrecen actualización y capacitación, aplicación de criterios excluyentes a toda forma de capacitación universitaria, ya que ésta no impacta el fomento al ingreso planteado por el sistema de carrera magisterial.

En lo referente a la educación para adultos, las características de la población objeto, dispersa por toda la entidad, hace insuficiente la cobertura y la continuidad de los estudios, a los que se suma la falta de motivación de los adultos para superar el analfabetismo y la insuficiencia en la capacitación para el trabajo de la población económicamente activa para elevar su nivel productivo.

Problemas similares se observan a nivel de la educación inicial - preescolar y la educación llamada especial; es decir, cobertura y calidad deficientes, personal con limitaciones en sus perfiles profesionales, escasa capacitación para el trabajo y recursos insuficientes para su ampliación.

La deserción escolar afecta a todos los niveles, pero se presenta con mayor incidencia en los niveles de educación media, media superior y superior. Entre sus múltiples causas destacan el desempleo, los bajos ingresos y la necesidad de trabajar para contribuir al gasto familiar.

### ***Salud***

El sector salud enfrenta problemas de cobertura, confiabilidad, insuficiencia, profundidad e intensidad de los programas relativos al fomento a la salud, discontinuidad en la implantación de los modelos de atención, permanencia de los perfiles epidemiológicos a los que se sobreponen problemas de salud de abordaje complejo como son las lesiones traumáticas, el SIDA y el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y el aborto.

Otros problemas se relacionan con la falta de indicadores objetivos de evaluación que retroalimenten la calidad de los servicios que se prestan y la organización administrativa del sector.

El aspecto del desarrollo humano se ha atendido básicamente con criterios de asistencia social, con programas de acción selectiva y temporal, pero con una cobertura limitada, mientras que numerosos núcleos sociales marginados subsisten sin que sean objeto de estas acciones ni de otras variantes de atención que impulsen su mejoramiento y desarrollo.

En lo concerniente a la cultura y el deporte, las limitantes más importantes se relacionan con una infraestructura escasa en cantidad y calidad para la ejecución del programa, tales como difusión y conservación del patrimonio histórico, preservación de nuestra identidad, costumbres y tradiciones, expresiones del arte, educación artística, competencias deportivas y espacios para la cultura y el deporte. Los eventos deportivos y culturales no han creado arraigo por su falta de continuidad y apoyo, impidiendo con ello la modificación en los patrones de vida de la población y de los jóvenes en particular.

### ***Justicia y seguridad***

En materia de justicia y seguridad pública, el principal reto es la escasez de satisfactores esenciales y los rezagos que presentan las instituciones judiciales y administrativas, lo que ha ocasionado que la actividad antisocial encontrara campo propicio para su desarrollo, desbordando la capacidad de atención y respuesta de las autoridades, lo que deviene en impunidad, irritación social, desatención a víctimas y generación de distintos vicios, rezagos y deformaciones que van desde la excesiva burocratización y centralismo hasta el abandono, corrupción y mal trato, lo que se ha traducido en falta de credibilidad de la población hacia las personas encargadas de vigilar la seguridad pública y de aplicar con equidad la justicia.

Sólo recientemente las ciencias penales se han preocupado por la atención a la víctima, protagonista del drama penal, que ha permanecido olvidada en cuanto a su incorporación al proceso penal, que le garantice la satisfacción plena a su daño, la retribución por la ofensa, y en definitiva, su rescate individual y social.

Sin embargo, el gobierno del estado implementó en este año de 1996 el Sistema de Administración de Informática en la Procuraduría General de Justicia, de tal forma que se cuenta con infraestructura de red digital en todo el estado, esto permite estar interconectado, satisfaciendo la procuración de justicia, pronta y expedita.

A su vez, con creación de la Subprocuraduría Metropolitana, que abarca Cuernavaca y zona conurbada, permitirá a través del sistema conllevar la agilización de los trámites de averiguaciones previas en forma ágil y oportuna.

Todo ello también beneficiará a los juzgados de distrito y a los que pertenecen al Tribunal Superior de Justicia.

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

El gobierno del estado realizó diversas acciones encaminadas a atender las necesidades, inquietudes, planteamientos y posibilidades de desarrollo de diferentes agentes económicos de la entidad.

Se firmaron convenios de colaboración con la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos; Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Cuernavaca, de Cuautla y de Jojutla Cámara Nacional de la Industria de la Construcción; Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados región sur; Productores de Ornamentales de Morelos, A. C.

Se realizaron 59 eventos, entre cursos, seminarios, talleres y conferencias, beneficiando a mil 863 personas de 15 municipios.

### ***Promoción de inversión***

Se creó la Comisión de Inversiones de Morelos, que cuentan con oficinas en el «World Trade Center» en la ciudad de México; ello permite contar con los mejores servicios para la promoción en México y en todo el mundo de las oportunidades de inversión en Morelos.

Con el apoyo del gobierno estatal en las actividades productivas, se han realizado los siguientes logros:

- Gestionar las inversiones de las siguientes empresas en Morelos:
  - Saint Gobain . Inversión de 50 millones de dólares y con una generación de empleos de 350 empleos directos. localizada en el municipio de Ayala.
  - Cementos Portland Moctezuma. Con una inversión de 150 millones de dólares generando su construcción mil quinientos empleos temporales, localizado en el municipio de Emiliano Zapata.
  - El Hipermercado Carrefour. Con una inversión de 5 millones de dólares, generando 200 empleos directos. Localizado en el municipio de Cuernavaca.
- La ampliación de la Planta Textil Morelos, S.A. de C.V., para la producción de hilaza para mezclilla con una inversión de 5 millones de dólares que generará 300 empleos.
- La instalación de la Ciudad de la Confección en el municipio de Emiliano Zapata, con una inversión de 40 millones de dólares, además de otras empresas que se han instalado en Morelos como Sams Club y K - Mart.

Además, el consejo labora en grupos de trabajo, integrados por representantes del gobierno federal, estatal, municipal y de organismos empresariales.

### ***Ventanilla única de gestión empresarial***

Con el propósito de facilitar la instalación y operación cotidiana de las empresas industriales, comerciales y de servicios en Morelos, el gobierno del estado, a través del Consejo Estatal de Desregulación Económica, determinó instalar la Ventanilla Única de Gestión Empresarial (VUGE), oficina en donde se realizan todos los trámites relacionados para el funcionamiento de las unidades productivas.

En este sentido, la VUGE brinda a los diversos agentes económicos los servicios de orientación y gestoría de trámites que requieren las diversas dependencias federales, estatales y municipales, para la constitución y funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente.

Esto quiere decir que el mecanismo mediante el cual opera la VUGE permite el ahorro de tiempo y costos a los empresarios, para que su empresa inicie operaciones o, regularice ante la autoridad, todo lo relacionado a su operación cotidiana.

La VUGE opera bajo el llenado de un «Formato unico de Apertura y/o Regularización de Empresas Industriales, Comerciales y de Servicios», el cual contempla la ejecución de 6 trámites municipales, 10 trámites estatales, 74 federales y uno ante el sector empresarial, principalmente. Es decir, que efectúa trámites ante 3 dependencias del municipio, 6 de gobierno del estado, 10 de la federación y del sector descentralizado y financiero y ante la Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Adhesión de 9 municipios al proceso de desregulación económica y simplificación administrativa.

Considerando la trascendencia de este proceso para la actividad económica en el estado, se realizaron reuniones con los miembros del cabildo de los municipios con mayor actividad empresarial, para invitarlos a adherirse; la aceptación fue unánime certificando la validez de ésta a través de actas de cabildo.

Instauración del Consejo Estatal de Desregulación Económica, con el propósito de dar un carácter permanente a sus sesiones de trabajo

A partir de la instrumentación de las 9 acciones en materia de desregulación económica y simplificación administrativa, se pone en marcha la operación de Ventanillas Unicas de Gestión Empresarial en 9 municipios del estado, las cuales han tenido el siguiente resultado: se han registrado 230 empresas, las cuales generan 759 empleos y la inversión ascendiente a \$ 32'954.0000.00 pesos M. N.

Es importante recalcar que todos los trámites se realizan a través del Formato unico de Apertura y/o Regularización de Empresas Industriales, Comerciales y de Servicios. Cabe señalar que actualmente la Ventanilla Unica de Gestión Empresarial tiene la capacidad de resolver en 40 días la realización de todos los trámites necesarios para el inicio de operaciones de una empresa, a diferencia de los 202 días requeridos para este fin, antes del anuncio de las primeras 9 acciones de desregulación y simplificación administrativa.

Actualmente no es posible reducir el tiempo requerido, debido a que la federación no ha concluido su proceso de desregulación.

### ***Programa de apoyo directo al campo***

En la comercialización de arroz palay, se otorgaron 2 millones 498 mil 617 pesos como estímulo a la producción de 33 mil 765 toneladas en una superficie de 3 mil 684 hectáreas, beneficiando a mil 983 productores.

Se apoyó a mil 520 hectáreas de las regiones oriente sur, poniente sur, mediante la aplicación de un paquete tecnológico para cada una de las regiones. Ello permitió incrementar los rendimientos por hectárea de 1 a 2 toneladas, el estímulo otorgado consistió en 200 pesos por hectárea; el monto total otorgado llegó a los 403,438 pesos.

***Crédito a la palabra***

La aplicación de los recursos en 1995, que del orden de 38, 205,650 pesos; se beneficiaron 15,845 productores y se logró un incremento en relación al ciclo homólogo anterior de 5 mil 676 productores en los cultivos de maíz, sorgo, frijol, jitomate, cacahuete, cebolla, tomate, avena y trigo.

El Producto interno bruto del estado de Morelos, en miles de nuevos pesos es el siguiente: (valor absoluto 1988 valores absoluto 1993).

	valor absoluto 1988	valor absoluto 1993	valor relativo	valor relativo
<b>Total Nacional</b>	390,451,299	1,127,584,133	100.00	100.00
<b>Morelos</b>	4,984,828	18,143,275	1.28	1.61

**ENFOQUE REGIONAL (DEMANDAS SOCIALES)**

***Seguridad pública***

La falta de seguridad pública sigue siendo un grave caso de patología social. Aunque a la fecha los resultados son todavía insuficientes, han disminuido así los índices en delitos como el abigeato y el asalto en carreteras. Desgraciadamente, otros se han elevado.

***Alimentación, nutrición y abasto***

En coordinación con el gobierno federal se han operado en el estado programas de abasto social alimentario, con los cuales se ha dado atención preferencial a los 11 municipios considerados como los de alta marginación.

En el abasto social de la leche se logró beneficiar a 88,237 habitantes de 32 municipios del estado. En 10 municipios de los 11 más marginados de la entidad, se distribuyeron 1,202,320 litros de leche, lo que benefició a una población de 10,554 habitantes. El programa de abasto de productos básicos cubre los 33 municipios del estado, atendiendo a una población de 287,637 habitantes, mayoritariamente de zonas rurales. A través de 60 tiendas Conasupo, distribuidas en los 11 municipios más marginados del estado, 66,734 habitantes tuvieron acceso a la canasta de productos básicos, con un margen de ahorro de casi 10% en relación a los precios normales del mercado.

En los últimos 25 años, la economía de Morelos creció a una tasa media anual de 3.7% en términos reales, evolución muy cercana a la de la economía nacional que registró una tasa de 4.1% durante el mismo período. El sector comercio y servicios, se ha convertido en el más importante de la economía estatal y cuenta con una infraestructura diversificada.

Las principales deficiencias de la economía se manifiestan en los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, lo que representa un obstáculo para el crecimiento sostenido. Persisten rezagos en la atención de las necesidades básicas de la población, en las tecnologías y en los sistemas de producción.

Los sectores agropecuario, industrial, de comercio y de servicios, carecen de eficientes apoyos y estímulos, así como de una infraestructura adecuada, lo que limita su nivel de competitividad. El sector comercio y servicios es el que tiene mayor participación en el PIB estatal con el 59%, el cual presenta problemas de excesivo intermediarismo, falta de infraestructura comercial y de mecanismos adecuados de financiamiento.

Los problemas de comercialización y abasto de productos se originan principalmente por la carencia de organización y planeación en las políticas de apoyo institucional, así como en el escaso desarrollo de infraestructura. Existen también problemas con respecto a las actividades del campo, en materia de sanidad, infraestructura y financiamientos para la actividad agropecuaria y forestal; inadecuada organización para la comercialización y falta de apoyos para la investigación y la transferencia de tecnología.

El sistema productivo del campo presenta desequilibrios que se traducen en la incapacidad de generar una oferta suficiente de materias primas y alimentos, para atender las necesidades básicas de los amplios grupos sociales.

En Morelos, en 1993, el 43% del total de la población en edad de trabajar realizó actividades productivas y se tuvo una tasa de desempleo abierto de 3.93, por lo que en Morelos, en los próximos seis años, se deberán crear más de 40 mil nuevos empleos a fin de compensar la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar y evitar que se incremente el rezago actual en materia de empleo, esto es más apremiante en la situación de emergencia que enfrenta el país.

### *Empleo*

El empleo es el instrumento más eficaz para superar la crisis económica y la pobreza, por ello se instrumentó el programa en los 33 municipios que conforman el estado, se realizaron 1,663,889 jornales en la construcción de 2,607 obras.

En la consecución de este objetivo fué primordial la participación de los consejos de desarrollo municipal de los 33 municipios, quienes determinaron las acciones que se efectuaron a través de un proceso democrático y transparente. La derrama económica ascendió a 31,771,186 pesos.

31,771,186 pesos.

Los municipios que mayor número de obras realizaron son: Jojutla 221, Zacatepec 158, Yauatepec 134, Cuernavaca 191 y Miacatlán 115.

### ***Educación***

En el Plan Estatal de Desarrollo 1994-2000 se establece que la educación debe ser a la vez reflejo y motor del desarrollo humano, como un elemento trascendente para transformar y hacer progresar a la sociedad; la educación es así el agente principal para la promoción del bienestar social.

La transformación educativa de Morelos ha avanzado paulatinamente mediante el logro de objetivos significativos, sobresaliendo entre otros la reducción del rezago educativo y el analfabetismo.

El mejoramiento en la calidad de los servicios, la ampliación de los sistemas abiertos en educación media superior y superior, la articulación de programas para el desarrollo del sistema tecnológico, la adecuación de la investigación a las necesidades productivas del estado y la orientación de los colegios de profesionistas hacia la acción comunitaria, contribuyen a lograr una mayor equidad y pertinencia en la educación, de acuerdo con los objetivos planteados en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. En el ámbito universitario es importante destacar los esfuerzos realizados para promover la autogestión comunitaria, recobrar la imagen y función social de la universidad, reestructurar técnica y operativamente el servicio social universitario e incorporar el servicio social profesional.

De vital importancia para el futuro de la educación en Morelos fue la realización de los foros de consulta para la reforma de la Ley Estatal de Educación, en donde se promovió activamente la participación de los organismos e instituciones públicas y privadas del sistema educativo de la entidad, así como de los diferentes grupos sociales y población en general, interesados a contribuir en la superación de la educación en el Estado.

### ***Salud***

El propósito principal del gobierno del estado fue de conciliar y conjuntar los esfuerzos del Sistema Estatal de Salud hacia la atención de las demandas más urgentes de la población, mediante la aplicación de políticas de salud adecuadas que permitan traspasar la barrera de los servicios de carácter asistencial y complementario. En este segundo año de gobierno se esforzó para avanzar hacia un modelo de atención a la salud de carácter integral, en donde el desarrollo pleno del individuo tenga como base un mayor acceso a servicios eficientes, suficientes, oportunos y de calidad, con especial énfasis a los grupos vulnerables y de áreas marginadas, a efecto de minimizar las desigualdades existentes.

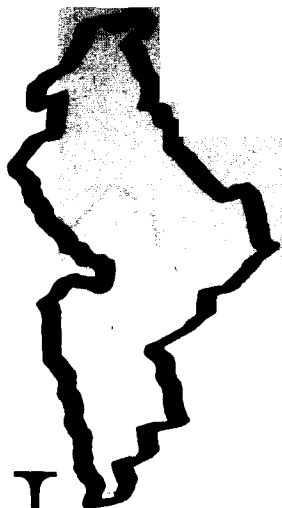


El Sistema Estatal de Salud realizó la reforma al Modelo de Atención a la Salud para la Población Abierta (MASPA) e instrumentó la aplicación del paquete básico de servicios de salud con lo que se mejoró la calidad y cobertura, garantizando el acceso universal y el ejercicio del derecho a todos los morelenses.

Con la participación de las instituciones del sector salud y de la sociedad, conforme lo establece el Plan Estatal de Desarrollo 1994-2000, se ha puesto el mejor de los esfuerzos en la organización del sector. Los foros de consulta popular sobre la salud y federalismo apoyaron la reforma del sistema nacional de salud, que se vigorizó con la integración de un Comité Estatal de Promoción de la Salud Reproductiva, del Consejo Estatal para la Prevención y Control del SIDA.

El fomento de la salud ha permitido mejorar los servicios en el ramo, logros que se reflejan en el éxito de los proyectos respectivos. Los avances en el desarrollo de esta estrategia básica se realizaron a través del subprograma de salud municipal que opera en los 33 municipios del estado.





# Nuevo León

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>549</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>563</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>585</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>609</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>615</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>625</b>

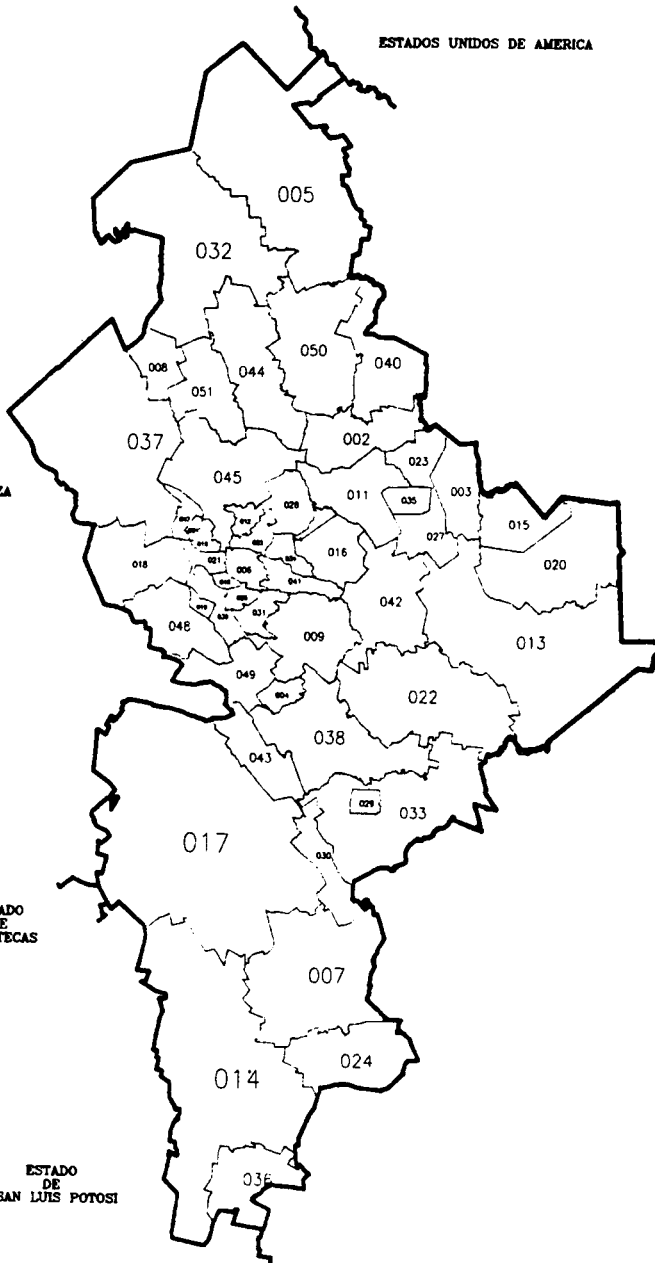
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

ESTADO  
DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA

ESTADO  
DE  
TAMAULIPAS

ESTADO  
DE  
ZACATECAS

ESTADO  
DE  
SAN LUIS POTOSI



## **Preliminar**

**E**l estado de Nuevo León ha formado con la experiencia de varias décadas un aparato administrativo en el que se entrelazan las aportaciones, esfuerzos y afanes de distintas generaciones de servidores públicos; iniciativas de transformaciones de fondo, motivadas por destacados servidores públicos muy notables, además de las lecciones de la propia experiencia acumulada.

*El funcionamiento de las distintas dependencias y organismos públicos era normado por la propia Constitución Política del Estado que creó desde 1825 los tres poderes del estado, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Federal de 1824; así surgieron la gobernatura del estado, órgano en el que se deposita la titularidad del ejecutivo local; el Congreso del estado, sede del poder legislativo y la audiencia como organismo responsable del poder judicial del estado.*

*Durante décadas, la Constitución Política de Nuevo León fue agregando dependencias; en 1825 se establecieron la Secretaría de Gobernación, la Oficialía Mayor y la Tesorería General del estado. En 1826, surgió la Ley de Instrucción Pública que contemplaba la creación de un órgano rector de la educación en el estado. El doctor José Eleuterio González, propuso en 1842 un Consejo Estatal de Salubridad que vigilara hospitales públicos. Así, se fue formando una administración pública para atender nuevas necesidades, como la Dirección de Industria en 1886, en el gobierno del Lic. Lázaro Garza Ayala.*

*Con la Constitución de 1917 surge la Procuraduría de Justicia del estado, de la que dependería desde 1931 la Policía Judicial. El 25 de marzo de 1918 surge la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, como otra consecuencia más de la doctrina emanada de la Revolución mexicana.*

*En 1955 surge la empresa Agua y Drenaje de Monterrey, creada por el gobierno del Lic. Raúl Rangel Frías, la que se formó de la comisión liquidada con fondos federales de una empresa canadiense que operó desde 1906.*

*Durante el gobierno del Lic. Eduardo Livas Villarreal se aprueba por el Congreso local en 1967, la Ley para el Buen Gobierno de los Municipios. Así, lentamente fue conformándose una administración pública que atendía distintas áreas de las necesidades sociales.*

*En 1974, Nuevo León se convierte en el primer estado de la República, antes que la federación, en contar con una Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, dando así orden a seis sectores administrativos que se encargaban de políticas por áreas específicas, que comprendían también organismos paraestatales para su dirección, control y evaluación.*

*El doctor Pedro G. Zorrilla Martínez fue el creador de esta ley innovadora a nivel nacional, adelantada a su tiempo, como también lo fueron la Dirección de Derechos Humanos en 1979, diez años antes de que operara con ese mismo nombre en la Secretaría de Gobernación y se convirtiera más tarde en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad.*

*Es así como de un modelo sajón de la Constitución Federal de 1824, entrelazado con ideas humanistas y liberales europeas, al paso de nuestro derecho constitucional mexicano se configura una administración pública estatal propia, distinta a la de otros estados, muy nuestra, fruto de los reclamos del pueblo nuevoleonés y de la visión de estadistas de nuestra política local.*

*Cada sexenio, en los últimos 25 años, ha aportado ideas y conceptos nuevos que fortalecen la acción de nuestros gobiernos estatales.*

*Surgen así en el sector paraestatal, organismos de seguridad social para los trabajadores del estado, como el ISSSTELEON, más tarde METRORREY, y desde 1976 FOMERREY, organismo encargado de regular la tierra urbana y formar fraccionamientos populares.*

*La administración pública de Nuevo León tiene un sello propio, recoge las ideas de expansión industrial de nuestros hombres: el fideicomiso Parque Fundidora, el fideicomiso para crear la Ciudad Industrial Linares, el fideicomiso para construir el Puente Internacional de Colombia (FIDENOR), el que construyó el Centro Internacional de Negocios (CINTERMEX) y el Programa de Regeneración Urbana de Santa Lucía. Se combinan en estos organismos la promoción industrial, la seguridad de los burócratas y el mejoramiento de nuestro diario vivir.*

*Administrar lo público en Nuevo León tiene su sello propio: cuidar bien las cosas para que nos sirvan por muchos años y al mismo tiempo forjar instituciones sólidas que confirmen la unidad de los nuevoleoneses.*

*Todo a nuestro ritmo e inventiva, todo al estilo de Nuevo León; con espíritu emprendedor, trabajo intenso, pensamiento visionario, ahorro y perseverancia.*

*Este aparato administrativo que es el brazo ejecutor de las acciones del gobierno del estado, cumple con el lema de nuestro escudo de armas: «semper ascendens, siempre ascendentes».*

*Instituto de Administración Pública de Nuevo León*

# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA





## EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

**E**n nuestro caso se reseñaran aquellas experiencias exitosas que han manifestado resultados objetivos en cuanto al mejoramiento de la administración pública, sea en las funciones sustantivas o de apoyo global. Se requiera hacer una comparación entre la situación problemática identificada previamente y los aspectos positivos obtenidos con las medidas de modernización, valorando sus impactos y posibles defectos y visualizando sus perspectivas futuras. Solo se incluirán las más representativas.

Particularmente en materia de estímulos fiscales y desregulación administrativa se tomó como antecedente la Ley de Fomento Económico, también un procedimiento para la calificación de estímulos fiscales y la adecuación e instalación de la ventanilla única de gestión empresarial.

En mayo de 1996 se firma el Acuerdo para la Desregulación Empresarial como un esfuerzo del gobierno estatal de apoyo a la actividad empresarial. Se conformo un grupo interinstitucional con participación de la SEPLADE como responsable, la Contraloría, la Secretaría General de Gobierno y la SECOFI en calidad de asesor.

A la fecha se han revisado los trámites de 4 dependencias entre las que destaca la SOSP, el IPROVINAY, la Secretaría de Finanzas y la SAG, en donde para las dos primeras se tienen ya dictaminados y ajustados los trámites que en ellas se realizan.

Como experiencias valiosas se manifiestan 50 trámites, de las 4 dependencias mencionadas, que ya han sido capturados en el registro estatal de trámites empresariales.

Otra experiencia importante en materia de desregulación y simplificación administrativa, es la que se integró en el seno del consejo estatal de la micro y pequeña empresa del estado de Nayarit, con un grupo de trabajo, desregulación y simplificación. En su operación, este grupo sostuvo entrevistas con representantes de las diversas cámaras empresariales recabando propuestas a partir de las cuales se elaboro un catálogo único de trámites estatales y municipales para la instalación y operación de las empresas.

Particularmente en SEPLADE se elaboraron 40 diagramas de flujos de los diferentes giros más representativos de la entidad; también se obtuvieron propuestas de modificación a la Ley de Fomento a la Actividad Empresarial de parte del Colegio de Contadores, el sector empresarial y diferentes dependencias del gobierno estatal.

Es observable que estas experiencias han planteado la necesidad de involucrar en estas tareas a un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como unidades de verificación de gas y energía eléctrica.

El aspecto capacitación como parte de la operación de la ventanilla única estuvo presente a través de la delegación de SEMARNAP, en lo relativo al funcionamiento de las ventanillas de acuacultura, giro para el cual existe una gran vocación de nuestro estado y un gran potencial de desarrollo.

Pero esto no ha sido todo. Se han iniciado ya otras experiencias valiosas que a la fecha están en proceso de instrumentación. Al respecto, mención especial merecen algunas iniciativas de funcionarios públicos en relación a aplicar experiencias y conocimientos de uso en el ámbito empresarial, pero que ahora se intenta aplicar en el ámbito del sector público.

Estas iniciativas, aún en proceso de instrumentación, son las siguientes:

- Las metodologías de planeación y organización de empresas han sido complementadas con los procedimientos de organización y métodos del sector público, buscando elaborar nuevas estructuras orgánicas y perfiles de puestos en la reorganización de algunas direcciones generales.
- Los procedimientos y las técnicas aplicadas en las empresas a la administración total de la calidad y los procesos de mejora continua están en vías de instrumentación en el sector público. Al respecto, en la SEPLADE se tienen un gran avance de elaboración documentos relativos a la aplicación de procesos de mejora: Destacan aspectos relativos a la solución de problemas, aprovechamiento de oportunidades, aplicación de los diagramas de Pareto y de causa-efecto, entre otros.

Con fecha 20 de enero de 1996 se publicó en el Periódico Oficial del estado de Nayarit el actual Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en el cual se establecen disposiciones de carácter jurídico, que proporcionan a esta institución una nueva modalidad en las inscripciones registrales consistente en la implementación del sistema de incorporar los documentos al libro respectivo, aspecto que ha significado un desarrollo de suma importancia para la atención a los usuarios, en razón de que se abrevia considerablemente el tiempo de respuesta a las solicitudes de inscripción presentadas.

Otra de las ventajas que contempla el actual reglamento consiste en dar mayor seguridad jurídica a los titulares registrales, esto se confirma en la medida en que los documentos son incorporados tal y como se presentan, evitando de esta manera errores que pudieran cometerse al transcribirse.

Conjuntamente a los beneficios señalados, surge la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio, que se conforma de siete oficinas ubicadas estratégicamente al interior del estado, con sedes en Tecuala, Tuxpan, Santiago, Ixtlán del Río, Compostela, Bucerías y Tepic, donde funge administrativamente la Dirección.

Cabe mencionar que las oficinas registrales con excepción de la de Tepic, fueron desincorporadas por el poder judicial e integradas al poder ejecutivo; lo anterior se ha traducido en una mejor coordinación, eficiencia y seguridad, en virtud de que se cuenta con un control total por parte del poder ejecutivo sobre este servicio.

Actualmente el registro público, cuenta con un 30% de avance en el proyecto de modernización de los sistemas de registro, archivo e índices a través de la Dirección de Informática, aspecto que tendrá como resultado simplificar tiempos en los trámites y presentar de manera sencilla, sistematizada y oportuna los procedimientos que contribuyan a proporcionar mayor eficiencia y seguridad en este servicio.

## *Bibliografía*

### **CAPITULO I**

Conteo de población y vivienda 1995 INEGI.

Encuesta nacional de la dinámica demográfica.

Plan estatal 1994-1999. Los retos para el desarrollo de Nayarit.

XI censo general de población y vivienda 1990. INEGI.

### **CAPITULO II**

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, 1994 Publicada en Periódico Oficial del Gobierno del Estado. No. 45 de fecha 4 de junio de 1994.

Presupuesto de egresos del estado de Nayarit, ejercicio fiscal 1996, Publicado en el Periódico Oficial de fecha 23 de diciembre de 1995.

Reglamento Interior de la Secretaria de la Contraloría. 1994.

Reglamento Interior de la Secretaria General de Gobierno. 1994.

Reglamento Interior de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos. 1994.

Reglamento Interior de la Secretaria de Finanzas. 1995.

Reglamento Interior de la Secretaria de Planeación y Desarrollo. 1995.

Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo. 1995.

Reglamento Interior de la Secretaria de Educación y Cultura. 1995.

### **CAPITULO III**

Acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo federal y el ejecutivo del estado de Nayarit, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo, suscrito el 19 de abril de 1996.

Acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo del estado de Nayarit y los H. ayuntamientos de los municipios de la entidad, para la realización del programa especial denominado Fortalecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental publicado en el Periódico Oficial del 14 de diciembre de 1994.

Acuerdo por que se constituyen los órganos de control interno en las dependencias de la administración pública estatal, publicado en el Periódico Oficial del 16 de septiembre de 1995.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones, Servicios y Almacenes de la administración Pública del Estado de Nayarit, 1988. Fecha de publicación en el Periódico Oficial 13 de abril de 1988.

Ley de Ingresos del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 1996. Publicada en Periódico Oficial el 20 de diciembre de 1995.

Ley de Planeación Estatal, Publicada en Periódico Oficial del 19 de octubre de 1983.

Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno del Estado de Nayarit, se publico en el Periódico Oficial de fecha 29 de noviembre de 1989.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit. Fecha de publicación en el Periódico Oficial 1 de febrero de 1984.

### **CAPITULO IV**

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal, 1975.

### **CAPITULO V**

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, 1996.

Convenio de Desarrollo Social, 1996.

Ley de Coordinación Fiscal, 1978.

Manual Unico de Operación del CODESOL, 1996.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



## MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

**E**n los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para enfrentar los problemas de carácter económico y social; sin embargo se interpone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surge la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr coherencia en la lucha contra los grandes problemas del estado.

Es por ello que en los tiempos actuales se exige un desempeño público ejemplar, porque si el estado ha de seguir encabezando los cambios en el país, se requiere que el sector gubernamental obedezca a un proceso constante de superación, revisión de sus tareas y elevación permanente de su capacidad de respuesta y atención a la ciudadanía.

Dentro del marco de las formas de coordinación intergubernamental en nuestro país, la coordinación económica y financiera es un instrumento fundamental disponible para contrarrestar los efectos negativos que surgen por relaciones con características de excesiva centralización que originan, entre otras cosas, desigualdades regionales, por lo que esta forma de coordinación persigue una más justa redistribución de los beneficios del crecimiento económico, así como la homogeneización de la acción del estado en su conjunto.

### *Convenio de Desarrollo Social (CODESOL)*

Una de las estrategias más importantes en materia de política económica y que se manifiesta en el aspecto de coordinación, es la planeación, entendida ésta en nuestro país como una tarea de carácter nacional en la que se deben involucrar las tres instancias de gobierno y no únicamente la planeación del nivel federal.

El Convenio de Desarrollo Social que cada año se refrenda por los ejecutivos, federal y estatal, al hacer suyos estos principios, se afirma como el instrumento primordial que nuestro sistema federal ha diseñado y perfeccionado para impulsar, ampliar y dar eficiencia a las acciones coordinadas entre las tres instancias del gobierno.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es el vínculo de los esfuerzos federales, estatales y municipales para dar concreción a la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional, y para asegurar el cumplimiento de los acuerdos nacionales.

Asimismo, promueve en el logro de sus objetivos una estrategia profundamente descentralizadora, que no sólo fomenta la participación local en la administración y utilización de los fondos federales, sino fortalece el papel de la instancia municipal en la planeación del desarrollo regional.

En el desarrollo histórico del convenio se han observado avances substanciales con resultados positivos, referidos básicamente a la operación e impacto socioeconómico para la población objetivo, lo cual ha sido muy evidente. En 1977, el ejecutivo federal celebró con el gobierno del estado el *Convenio Unico de Coordinación (C.U.C.)*, que surge por la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales de manera coherente y global. En 1983 el *Convenio Unico de Coordinación* se sustituye por el *Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.)*; posteriormente, en el año 1992, se determina su cambio de denominación de *Convenio Unico de Desarrollo* por la de *Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.)*, documento vigente a la fecha, el cual, aún conserva su característica de 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.

En el estado de Nayarit, la participación del *Convenio de Desarrollo Social* ha sido significativa, pues ha demostrado en sus montos presupuestales una tendencia moderada pero siempre creciente. Para el ejercicio fiscal de 1996, la derrama económica del CODESOL se llevó a cabo por conducto de los tres fondos siguientes: el Fondo de Desarrollo Social Municipal con un presupuesto autorizado de \$150'660,800, el Fondo de Prioridades Estatales con \$2'500,000 y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación con \$13'733,100, alcanzando un techo financiero total de \$166'893,900; del cual se ejerció un total de \$165'563,900 que representa casi el 100% de lo autorizado.

En el aspecto operativo, el programa anual de gasto del ramo XXVI, Superación de la Pobreza, se integro de acuerdo a los requerimientos que los Municipios plantearon y que se interpretaron en la normatividad programático-presupuestal que conforma al CODESOL 1996.

La instrumentación sistematizada del convenio en base a su esquema operativo, además del ejercicio metodológico de los procesos programático-presupuestales, incluye muy especialmente las acciones orientadas a los procesos de fiscalización, mediante el seguimiento y control del avance físico-financiero de las obras y evaluación de los programas convenidos. En este sentido, y dentro del contexto de las relaciones intergubernamentales, el gobierno del estado, suscribe el acuerdo de coordinación que celebran el ejecutivo del estado de Nayarit y los H. ayuntamientos de los municipios de la entidad, para la realización del programa especial denominado Fortalecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental.

Lo anterior ha significado el marco propicio para la coordinación estrecha entre las áreas responsables de la planeación municipal, con las dependencias y entidades del gobierno estatal encargadas de la planeación y fiscalización de los recursos convenidos, y éste a su vez con el gobierno federal, lo cual cierra el ciclo vital y objetivo de la instrumentación del sistema nacional de planeación democrática de los mexicanos; no obstante, cabe mencionar que dicho sistema requiere, de actualización conceptual y de adecuación al marco normativo en el contexto del derecho administrativo y del desarrollo administrativo.



## ***Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal***

La cuestión fiscal es otro de los aspectos que incluye la coordinación económica y financiera y que juega un papel primordial en el contexto de las relaciones intergubernamentales, ya que a partir del ordenamiento constitucional que obliga a la ciudadanía a contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación, de las administraciones locales y del mismo municipio, conjunta a los individuos a tres ámbitos tributarios propiciando la concurrencia; en tal sentido la coordinación en materia fiscal se convierte en la acción concreta para dar respuesta óptima a tareas que por facultades concurrentes, venían realizando las tres instancias de gobierno.

Con el antecedente histórico durante la década de los setentas de las Convenciones Nacionales Fiscales para la incipiente administración coordinada del impuesto sobre ingresos mercantiles y sobre algunas modalidades del impuesto sobre la renta, y posteriormente con reuniones de funcionarios fiscales de la federación y de los estados, se logró finalmente en 1979 la promulgación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual crea y norma el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este sentido, en el estado de Nayarit su administración pública ha buscado siempre estar inmersa en el marco de actuación que propicia la norma; lo cual es muy evidente, ya que se cuenta con toda la normatividad requisitada para poder tener acceso a dicho sistema en el Decreto No.6,249, publicado en el Periódico Oficial, de fecha 22 de diciembre de 1979. El H. Congreso del estado emite la autorización al ejecutivo del estado, para celebrar con el gobierno federal el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como el convenio de colaboración administrativa en Materia Fiscal Federal.

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigente, publicado el 14 de diciembre de 1996 en el Periódico Oficial y el pasado 20 de ese mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación, plantea en su primera cláusula, que las funciones de administración de los ingresos federales, se asuman por parte del estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

En la cláusula segunda se encuentra desagregado el objeto de la coordinación, que a la letra dice: la Secretaría (SHyCP) y el estado convienen en coordinarse en: impuesto al valor agregado; impuesto sobre la renta e impuesto al activo; impuesto especial sobre producción y servicios; impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves; multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales; las actividades referidas a los artículos 41, 29 y 42 fracción v del Código Fiscal de la Federación, y los de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

Los resultados de la gestión administrativa respecto al cumplimiento del convenio de referencia han sido muy positivos, puesto que las acciones de coordinación sobre todo en estos rubros en el estado han merecido especial atención por parte de las autoridades encargadas de su instrumentación, es por eso que se hacen esfuerzos serios para complementar los

ordenamientos emanados de los acuerdos, en relación a la aplicación de acciones en cuanto a seguimiento, control y fiscalización de las actividades coordinadas y de todas aquellas atribuciones conferidas a la administración local.

Se pueden mencionar algunos avances como es el caso de la verificación del padrón de contribuyentes, que en 1996 se cumple la meta de mantenerlo actualizado en una proporción anual del 20% de dicho padrón en general como avances para asumir las facultades conferidas por la S.H. y C.P.; a través del nuevo convenio se han implementado las siguientes acciones: A) capacitación de personal, B) reestructura del organigrama en materia de recursos humanos, C) implementaciones en las leyes del estado de las facultades conferidas, D) implementación del sistema de computo en el total de recaudaciones. En cuanto a la integración y actualización del registro estatal de vehículos, la meta para 1996 se ha cumplido al 100% en la captura, y al mismo tiempo se están aplicando instrumentos tecnológicos avanzados, ya que la información se está procesando mediante dispositivos magnéticos, que permitirán su manejo ágil y expedito.

En el manejo de la coordinación fiscal, a partir de 1996 se aplican algunas adiciones a esta ley para que las entidades reciban participaciones específicas por conceptos de impuestos especiales; los montos recibidos como anticipos a cuenta de participaciones, juegan un papel fundamental en mantenimiento y operación de la administración pública estatal, ya que esos montos representan aproximadamente el 85% de los recursos económicos necesarios para operar, y a nivel municipal cubren el 95% de los recursos requeridos para solventar su gestión administrativa. Lo anterior muestra claramente la fragilidad económica y/o de subsistencia que experimenta la administración pública local y municipal y al mismo tiempo su capacidad de dependencia económica -y no nada mas en este aspecto como es muy evidente- del gobierno federal.

Por lo tanto, es necesario destacar la importancia que representa el fortalecimiento de los diferentes instrumentos de coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales, los cuales deben ser aprovechados para que la administración pública estatal consolide su incursión en los procesos de la modernización administrativa, que le permita tener la sensibilidad de la captación e interpretación de las más sentidas necesidades de la sociedad y poder proporcionar las respuestas con mayor transparencia y eficiencia.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES, GOBIERNO FEDERAL-ESTADO**

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se encuentra plasmada la propuesta para la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, los cuales deben ir soportados con criterios de eficiencia y equidad, todo ello con el objeto de fortalecer el pacto federal, con el propósito de evitar la excesiva concentración de los procesos y funciones de la administración federal, así como también para evitar la duplicidad de funciones, y como consecuencia de las facultades concurrentes entre los ámbitos

de gobierno existentes, se considera viable la implementación de instrumentos de coordinación que vengan a vislumbrar resultados óptimos y redistribuidos de carácter económicos, sociales y políticos, en beneficio no nada mas del nivel federal, sino que también del estado y el municipio.

El estado de Nayarit, inmerso en el esfuerzo de caminar al ritmo de la modernidad y dispuesto a enfrentar los retos que esto implica, ha preparado su administración y sus escasos recursos, en una posición flexible para adoptar las políticas y procedimientos que lo dirijan a formas organizativas y funcionales mas eficientes; en este sentido la administración pública estatal ya esta experimentando el proceso de descentralización en algunas de las actividades básicas y de mayor impacto en la sociedad Nayarita; se trata de los sectores de educación y salud; sin embargo a partir de este sexenio dichos procesos descentralizadores se han hecho extensivos a otras áreas del quehacer público como son SCT, SAGAR y CAPFCE.

En lo que se refiere al sector educación, dicho proceso dio inicio con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y con la firma del Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica celebran, por una parte, el ejecutivo federal y por la otra, el ejecutivo del estado libre y soberano de Nayarit, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La transferencia propició la creación de un organismo descentralizado del estado de Nayarit con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denomina Servicios de Educación Publica del Estado de Nayarit, cuyo objeto es la dirección y administración técnica de los establecimientos transferidos por el gobierno federal al gobierno del estado. La incorporación de este organismo alcanzó gran relevancia en la administración publica estatal, en la aportación de recursos, sobre todo en los financieros y humanos; en lo financiero vino a duplicar los montos presupuestales ya que el techo financiero de este organismo representó aproximadamente el 51% del presupuesto de egresos para 1997, y en recursos humanos su participación representa el 61% del sector público estatal.

El sector salud, en nuestro caso, merece especial atención, puesto que en el proceso descentralizador a nivel nacional Nayarit se distinguió para ser el primer estado en la república en el que se diera inicio a la instrumentación de dicho proceso. Por tal motivo, con fecha 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en la Entidad y posteriormente, mediante decreto No. 7979, publicado el 31 de agosto de 1996, se crea un organismo público descentralizado de la Administración Publica Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominara Servicios de Salud de Nayarit, el que tendrá por objeto prestar servicios de salud a población abierta en la entidad.

La transferencia llevada a cabo incluye recursos materiales, bienes muebles e inmuebles, reportándose la existencia de 116 centros de salud y/o de servicios en el estado de Nayarit;

en cuanto a recursos financieros se registra un presupuesto modificado al mes de septiembre de 1996 de \$ 29'067,387.00.

El avance de la descentralización en los demás sectores no es muy significativo; sin embargo, su tendencia es continuar con el proceso; las incidencias durante 1996 para los otros fue la siguiente. La Secretaria de Comunicaciones y Transportes, transfiere la superficie respecto de carreteras comprendidas dentro de la red federal secundaria para su conservación, así como de caminos rurales dentro de los límites del territorio del estado.

En el sector agropecuario el gobierno federal y estatal convienen en coordinarse para la instrumentación de los programas contenidos en la Alianza para el Campo, que para 1996 la SAGAR reportaba un presupuesto disponible de \$ 16'170,000 y el gobierno del estado, por conducto de la S.A.G., \$ 8'103,000 respectivamente. Este mismo sector cuenta con el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nayarit, que con las aportaciones de productores y organizaciones, además de los que pone la federación y el estado, totalizan montos importantes para influir en el sector.

El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por su parte, establece un proceso de descentralización encaminado a fortalecer a los estados y municipios, para que construyan y equipen su propia infraestructura educativa; para 1996 se autorizó al estado de Nayarit un monto total de \$14'186,000.

### ***Presencia federal en el estado***

Las dependencias y entidades del gobierno federal casi en su totalidad cuentan con oficinas de representación o delegaciones estatales, lo que a primera vista podría considerarse interesante y/o ventajoso, para las administraciones locales y municipales, puesto que se cuenta con entes administrativos adicionales para enfrentar la problemática, económica, social, política, cultural, etc., con recursos también adicionales, tanto humanos como materiales y financieros.

Sin embargo, si analizamos la información anexa referente a la inversión federal, ejercida en su programa operativo normal en un breve lapso de tiempo, de 1994 a 1996, se observa una reducción muy significativa en los montos asignados a las dependencias y entidades federales.

Lo anterior merece la atención de todos, invita a la reflexión consciente, a la búsqueda de alternativas, al desarrollo de la idea del trabajo en equipo, a la idea de colaboración; se requiere abrir los canales de comunicación y propiciar los espacios para el intercambio de ideas, de análisis, de conocimiento mutuo de las fuerzas y debilidades, con el objeto de poder reordenarnos y prepararnos para la planeación participativa, estratégica, que nos permita prever fallas y maximizar recursos y convertir la administración pública en el instrumento social capaz de dar satisfacción plena a la sociedad de quien depende.

## **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

De todos es conocido las intenciones que los ejecutivos federales anteriores y el actual han tenido para llevar a cabo un sistema federalista. Han sido muchos los intentos y pocos los resultados que vengan realmente a sustentar los compromisos creados entre la federación y los estados.

Si bien es cierto que se han desconcentrado programas, recursos y problemas, también es cierto que es necesario descentralizar decisiones.

Es fundamental para estados como Nayarit que el proceso de federalización se dé con mayor velocidad y profundidad, por lo que consideramos conveniente llevar a cabo las siguientes acciones:

Proponer que los delegados federales que representan a las distintas dependencias del poder ejecutivo puedan tomar decisiones de aquellas acciones que tienen un impacto meramente estatal.

Que los convenios de coordinación sean más acordes a las características socioeconómico-políticas de las entidades federativas.



# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS





## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

**E**l documento normativo que regula las relaciones laborales es el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones descentralizadas de carácter Estatal, publicado en el Periódico Oficial No. 39 de fecha 14 de mayo de 1975, en su artículo 4º especifica que para los efectos de esta ley, los trabajadores se dividen en dos grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza. Por lo que se refiere a los trabajadores de base, éstos se norman a su vez por el documento interno que es el Estatuto del Sindicato Unico de Trabajadores al servicio de los poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal de Nayarit.

El régimen jurídico del personal de la administración pública estatal se circunscribe a este marco normativo, en el cual se estipulan los objetivos, las disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los trabajadores, jornadas de trabajo y los salarios, etc. Asimismo, se ha considerado necesario fortalecer y actualizar el marco correspondiente a la Ley de Pensiones, para lo cual ya se cuenta con un proyecto de ley que en breve se enviará al Congreso local la iniciativa para una nueva ley de pensiones y jubilaciones, que mediante la creación del fondo correspondiente dará una mayor seguridad a los trabajadores que soliciten su retiro.

No obstante, con el propósito de no afectar el ejercicio de la administración pública y propiciar una mejor relación entre los trabajadores y el gobierno del estado, teniendo como marco las negociaciones respecto a las condiciones generales de trabajo, se recurre a un proceso de negociación reglamentario mediante la celebración de convenios suscritos por la representación del ejecutivo del estado y los trabajadores agremiados en dos sindicatos, el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios (SUTSEM) que agrupa a la burocracia y la Sección 49 del (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) SNTE del magisterio.

Asimismo se emiten circulares. Se han publicado lineamientos y cada secretaría, tomando como base la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuenta con su respectivo reglamento interior de trabajo.

## DATOS CUANTITATIVOS

En cuanto a categorización de los servidores públicos directos se cuenta con un total de 7,456 servidores públicos, de los cuales 3,836 que representan el 51% son de confianza, mientras que los trabajadores de base suman 3,623 correspondiéndole el 49% del total de los trabajadores de base 1,788 corresponden a la burocracia y 1,835 al magisterio; asimismo se cuenta además con un total de 950 jubilados.

Con la federalización de la educación, a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de mayo de 1992, los Servicios Coordinados de Educación Pública (SEPEN) cuentan con 11,532 plazas, siendo 8,893 docentes y el resto personal de apoyo, los cuales se incorporaron al estado.

## PERFILES PROFESIONALES DOMINANTES

Dentro de la estructura organizacional de la administración pública, se tienen identificados los siguientes:

Del nivel de licenciatura y posgrado el perfil profesional que se tiene es el siguiente:

• Maestro	28.76 %	• Artes plásticas	3.75 %
• Contador público	23.75 %	• Médicos	3.00 %
• Economista	7.50 %	• Administradores	2.50 %
• Turismo	6.75 %	• Psicólogos	2.50 %
• Agrónomos	6.75 %	• Veterinaria	2.50 %
• Arquitectura	6.25 %	• Otros	5.30 %
• Enfermería	3.75 %		

De lo anterior se infiere que hay profesiones que dada la vocación del estado no han sido debidamente aprovechadas como en el caso de los ingenieros pesquero-forestales y otros. (La fuente de esta información proviene del área de recursos humanos.

## ACCIONES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A partir de los planes y programas con los cuales dio inicio esta administración en 1994, se ha dado un impulso significativo a las actividades de capacitación de los servidores públicos de la administración local; tal acción se lleva a cabo a través del Departamento de Desarrollo de Personal, dependiente de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado.

La capacitación se ha dirigido a todo el personal que labora en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal, desde el nivel operativo, incluido el adiestramiento en el servicio, hasta el nivel de mandos medios y directivos; observándose una gran preferencia por la actitud de preparación para el mejoramiento en los índices de desempeño en el personal de confianza, ya que de acuerdo al grado de participación el 66.5% de los asistentes corresponde a personal de confianza, el 27.6% es personal de base; el 3.7% personal de carácter transitorio y 2.1% con otro tipo de contratación.

La orientación fundamental de estas acciones se encamina a procurar un desarrollo integral del individuo, buscando elevar el conocimiento y acrecentar sus habilidades laborales; en tal sentido, la temática abordada en los cursos que integran el sistema de capacitación incluye los de ortografía y redacción, eficiencia secretarial, relaciones humanas, seguridad e higiene

en el trabajo, de atención y trato al público, hasta los de administración pública y calidad y excelencia laboral; estos últimos, con una orientación al cambio de actitud, a la búsqueda de una cultura del servicio y la adopción de un proceso de mejora continua. Cabe destacar los cursos de formación y actualización de instructores, lo cual ha propiciado la conformación de un cuerpo de instructores internos quienes independientemente de sus funciones en sus centros de trabajo participan con calidad y vocación de servicio en los programas establecidos.

Es importante mencionar también la participación coordinada en las tareas de capacitación en los cursos de informática, impartidos por la Dirección de Informática de la misma Secretaría de Finanzas, así como también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los importantes cursos de actualización fiscal. Con la representación del Seguro Social se tiene una estrecha relación de apoyo e intercambio académico, que ha sido muy benéfico para el Departamento de Desarrollo de Personal.

En el periodo que abarca de 1994 a 1996, se llevó a cabo un total de 169 cursos de capacitación que beneficiaron a 1760 participantes y que de acuerdo al número de participantes las dependencias que más destacaron fueron la Dirección de Auditoría Fiscal, la Dirección de Ingresos, el DIF estatal, la Secretaría de Planeación y Desarrollo y la Casa de Gobierno. Asimismo, en este periodo se han llevado a cabo importantes Conferencias dirigidas a todos los niveles y categorías de los trabajadores al servicio del gobierno del estado.

Previo diagnóstico de necesidades, en 1995 se inició el programa de educación abierta a nivel de preparatoria para trabajadores e hijos de trabajadores de gobierno del estado. A la fecha se cuenta con 156 alumnos inscritos que han arrojado el número de 9 con estudios terminados.

En el pasado mes de mayo, se dio lugar a la creación del organismo Bolsa de Trabajo, que permite reclutar y seleccionar personal para las diversas dependencias, con lo que se intenta darle un fuerte golpe a la cultura de la contratación improvisada, identificando perfiles idóneos a puestos determinados; dicho organismo funcionará operando el registro de propuestas de los aspirantes y su selección para ocupar puestos o plazas vacantes o de nueva creación en las dependencias del poder ejecutivo del gobierno del estado de Nayarit.

Su estructura la integra un coordinador y tres vocalías, los cuales en su operación han llevado a cabo hasta esta fecha un proceso de reclutamiento y selección de 74 aspirantes, los cuales a través de entrevista y exámenes psicométricos determinan el análisis de las siguientes áreas: inteligencia, personalidad y aptitudes y habilidades mentales primarias.

Es de señalarse que el procedimiento debe partir de una necesidad para un puesto determinado que la dependencia requiere, y el propio organismo proveer la lista de los aspirantes más calificados; actualmente existen circulares para que las dependencias se sujeten a esta normatividad.

## AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Conceptualizamos el servicio civil de carrera, o mejor aún el servicio público de carrera, como un proceso racional, estratégico y consensado dentro de la administración pública de la entidad, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos del estado y municipios de Nayarit.

En este orden de ideas en el ámbito laboral se prevé la estructuración de un sistema integral de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización y la actualización, al tiempo que promueve una participación más directa del servidor público en las dependencias en que se desempeña. El objetivo general será el elevar la calidad en las funciones que cumple a través de una estimulación y dinamización de los programas que maneja.

Para ello deberá reforzar su interés en la profesionalización, al ser compensado con una mejor remuneración por su trabajo. De igual forma mantendrá un alto espíritu en la superación que será parte del proceso de ser mejor.

El servicio civil de carrera permite entonces conocer, comprender y aplicar los conceptos fundamentales de la planeación estratégica, la calidad y la reingeniería de procesos como elementos básicos para el mejoramiento y modernización de los servicios que presta la administración pública en sus distintos ámbitos, así como las prácticas que generan el cambio.

En relación a la forma en que este servicio se manifiesta, se podría considerar de alguna manera representativo el caso del sector educación, lo referente a la carrera magisterial y sus características de administración de su proceso escalafonario, y en menor medida los trabajadores sindicalizados considerados burocracia, para diferenciarlos del magisterio.

En tal sentido, la carrera magisterial es una propuesta para establecer un sistema escalafonario de promoción que estimula la preparación, experiencia y eficiencia del magisterio; el objetivo es fortalecer y mejorar la educación a través de la profesionalización y del mejoramiento de las condiciones de los trabajadores. Sus modalidades son:

- Profesores frente a grupo.
- Docentes en funciones directivas y de supervisión.
- Docentes en actividades técnico-pedagógicas.

Cada nivel de la carrera magisterial tendrá sus propios requisitos, de manera que se promoverá la incorporación o el ascenso de los maestros más capaces, mejor preparados, con mayor desempeño y que obtengan los mayores puntajes en el sistema de evaluación; esta evaluación ponderará los siguientes factores:

- Antigüedad 10 puntaje.
- Grado académico 15.
- Preparación profesional 25.
- Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio 15.
- Desempeño profesional 35.

Al respecto el magisterio estatal nos arroja los siguientes resultados: 63.21% tienen la preparación de terminación de educación normal básica; y el 36.78% están dentro de la carrera magisterial.



# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA





## **ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS «GLOBALES» DE GESTION**

**E**l Sistema «Global» de Gestión está inscrito en el Plan Estatal 1994-1999, documento rector que establece el propósito estatal y la estrategia de desarrollo de la entidad, en el presente sexenio.

Para lograr el objetivo anterior, señala como estrategia fundamental, «la modernización democrática y popular».

Renovación de sus instituciones políticas y su quehacer económico, establecer mas y mejores oportunidades para las decisiones libres de los nayaritas, sin paternalismos pero con estricto cumplimiento de la ley tutelar de los derechos ciudadanos, de manera especial hacia los grupos que se encuentran en desventaja frente al resto de la sociedad, con el propósito de hacer de estos, hombres y mujeres autónomos y dignos de todo respeto.

Se orienta a garantizar el estado de derecho y la seguridad de los nayaritas, «armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar» de la sociedad en general.

Son ocho los principios básicos que lo integran:

- Fortalecer la unidad de los nayaritas para el progreso.
- Impulsar el crecimiento económico de la entidad.
- Elevar el bienestar social de los nayaritas.
- Promover el desarrollo regional y el fortalecimiento municipal.
- Garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra.
- Administración de justicia y seguridad pública.
- Preservar y mejorar el medio ambiente.

La realización de los principios enumerados en el párrafo anterior, se basa en la concertación social, que constituye la estrategia fundamental, herramienta para el cambio democrático y productivo, aceptable calidad de vida, entorno urbano ecológico sano y democracia política.

En este contexto se enmarca la: Planeación-programación-presupuestación.

A partir de la actual administración gubernamental, el ejercicio de la planeación se institucionaliza y se perfecciona principalmente para el manejo de los recursos del ramo XXVI.

Actualmente, el proceso de planeación-programación-presupuestación comienza en la detección de necesidades y priorización en el interior de las comunidades. La planeación obedece a la manifestación de las necesidades más sentidas de la población expresadas en el seno de los comités de desarrollo municipal. Estas necesidades se priorizan y se cruzan con la propias estimación que tiene el COPLADE y de esta manera se integra la propuesta de obra pública a financiarse con las diferentes alternativas con que se cuenta: ramo XXVI, recursos propios del ayuntamiento, recursos directos del gobierno del estado, convenios especiales, crédito, aportación de los beneficiarios y otros.

Cabe mencionar que durante el periodo de noviembre de 1995 a febrero de 1996 se desarrollaron en la entidad 1,096 asambleas comunitarias en los 20 municipios, en cada una de las cuales, después de señalar las 3 obras más importantes para la localidad o colonia, su análisis y priorización, se nombraron los concejales y se estructuraron debidamente los consejos de desarrollo social municipal.

En todas las reuniones de concejo y en la organización de las asambleas comunitarias, así como en la constitución de los comités de obra y reuniones de concertación se siguió invariablemente con la técnica de respaldar a las autoridades municipales para que el Sistema Estatal de Planeación Democrática funcione cada vez con mayor eficiencia.

No obstante, lograr esto último es bastante difícil si nos ponemos a considerar las carencias que enfrentan los ayuntamientos: insuficiencia de personal, falta de vehículos, falta de papelería y material de escritorio, escasez de combustible, muy pocos recursos financieros.

Uno de los problemas detectados a últimas fechas se presenta en los comités de desarrollo municipal a la hora de descentralizar a los municipios mayor inversión y más funciones; es la existencia de una apertura programática restringida, la cual impide programar obras necesarias que no están contempladas en la apertura. Los concejales han manifestado en varias ocasiones la necesidad de descentralizar la apertura programática por sus limitaciones.

Una vez instalados y constituidos los consejos municipales de desarrollo, se determinan los volúmenes de obra a realizar de acuerdo al techo financiero programado a ejercer.

La principal problemática para un adecuado y eficiente proceso de planeación-programación-presupuestación, se puede resumir en 5 aspectos:

- Insuficiente proceso de descentralización.
- Entrega tardía de normatividad.
- Lentitud en el proceso social de validación.
- Insuficiencia de recursos humanos y financieros.
- Desfasamiento en la recepción de expedientes técnicos en relación a los tiempos establecidos.

## **PROCESO DE PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION EN EL AMBITO DE LAS FINANZAS PUBLICAS**

### ***Elaboración e integración del presupuesto de egresos***

Para la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos, se toman como base puntos importantes tales como planeación, integración, anteproyectos, autorizaciones y remisión al congreso, así como la implementación para su aplicación.

La planeación se inicia con reuniones plenarias con los responsables administrativos de las dependencias del poder ejecutivo y organismos descentralizados, así como los poderes legislativo y judicial, con la finalidad de dar a conocer los procesos de presupuestación, y en algunas ocasiones para recibir capacitación por parte de otras instituciones como el INDETEC. Dentro de la misma planeación se elaboran premisas básicas para presupuestar, se integran catálogos, se revisan plantillas de personal, arrendamientos, seguros y plantillas vehiculares; al efecto, se solicita a las diferentes dependencias informar sobre la participación del estado en programas federales en los que se tienen comprometidas aportaciones de recursos estatales, así como proyectos de presupuesto al SEPEN SEC y UPN, y los ahora descentralizados servicios de salud.

En alusión a la integración se recibe la expectativa de Ingresos que se tomará como base para la conformación de los diferentes proyectos de presupuestación solicitados para conformar uno solo, ya que la recepción de los proyectos de presupuestos en mención se encuentra dentro de este punto de integración.

Al hacer referencia el punto de anteproyecto general, nos referimos a que dentro de éste se tienen reuniones con los representantes de las distintas dependencias para ajustes finales de un proyecto; posterior a ello se presenta el proyecto general ante la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento (comisión interinstitucional).

Para la autorización de remisión a la legislatura estatal por parte del ejecutivo, se presenta al mismo el proyecto de presupuesto por parte de la Secretaría de Finanzas, y posteriormente se turna a la Secretaría General de Gobierno, la cual es la facultada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para remitir y entregar al honorable Congreso del Estado el Proyecto de presupuesto del ejercicio que se trate, para su discusión y aprobación en su caso.

En referencia a la implementación para la aplicación del presupuesto que haya sido autorizado, primeramente se solicitan a las distintas dependencias las calendarizaciones correspondientes para el ejercicio del presupuesto, con las cuales se conoce el flujo de efectivo mensual que se comparará con la expectativa de ingresos. También se imparten talleres de capacitación enfocados directamente a la codificación de documentos y órdenes de pagos.

## **Control presupuestal**

Dentro del control del presupuesto se observa la acción por medio de la cual se aprecia si los planes y objetivos que han sido trazados se están cumpliendo. La acción para controlar el presupuesto se establece al hacer la comparación entre éste y los resultados obtenidos, lo cual conduce a la determinación de las variaciones y desviaciones ocurridas; que si bien la simple determinación de las diferencias no es un elemento de solución, será necesario analizarlas con el objeto de tomar las medidas convenientes para corregir las diferencias y desviaciones existentes.

## **Cuenta pública**

La cuenta pública se enfoca directamente a informar a la ciudadanía de la aplicación de los recursos que están siendo manejados por la administración pública; esta información consiste en emitir resultados de las finanzas públicas, las cuales incluyen los ingresos obtenidos durante un periodo determinado, incluyendo tanto los ingresos propios como las participaciones en impuestos federales, además de los recursos que le son radicados al estado para cubrir el gasto público federalizado. De igual forma se informa el gasto público ejercido, el cual se aplica en diferentes rubros, tales como las remuneraciones al personal, jubilaciones y pensiones, materiales y suministros, servicios generales y los demás rubros que integran el presupuesto de egresos.

En forma anexa se presentan cuadros comparativos de presupuesto de egresos 1996-1999 por capítulo de gasto, ingresos reales 1990-1996 y recursos estatales transferidos a los municipios 1990-1996.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

### ***Administración de recursos materiales***

#### **Importancia de los sistemas de administración**

Es necesaria la implantación de sistemas de administración de recursos materiales y servicios en las entidades públicas en razón de que el origen de los recursos es de orden fiscal; es decir, producto de la aplicación de políticas fiscales de los gobiernos electos por la propia sociedad y que al ser fondos públicos y siendo los servidores públicos meramente administradores públicos, el poder ejecutivo tiene la obligación de presentar la cuenta pública al poder legislativo para su revisión y aprobación en su caso.

La implantación de sistemas es con el propósito de hacer más eficiente el funcionamiento de las áreas administrativas en el otorgamiento de los servicios de adquisiciones de bienes, arrendamientos y contrataciones de servicios que requieren las dependencias del poder ejecutivo del estado.

## Marco normativo

- Constitución Política local.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas.
- Manual de Organización y Procedimientos de las Dirección de Recursos Materiales y Servicios.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones, Servicios y Almacenes de la Administración Pública del Estado de Nayarit.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Presupuestos de Egresos en Vigor.
- Ley de Responsabilidades a servidores públicos del Estado de Nayarit.
- Plan Estatal de Desarrollo.
- Reglamento de Resguardo Patrimonial.
- Programa de Trabajo Anual de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios.

## Operación del sistema

### *Estructura orgánica*

- Director de Recursos Materiales y Servicios:
  - Director.
- Departamento de Adquisiciones:
  - Recepción de requisiciones.
  - Cotización y licitaciones.
  - Control de almacén.
  - Recepción de facturas.
- Departamento de Resguardo Patrimonial:
  - Arrendamiento de Inmuebles.
  - Inventarios.
  - Contratación de seguros.
  - Apoyar a eventos especiales.
- Departamento de Mantenimiento y Control de Vehículos:
  - Conciliación de dotación de combustibles y lubricantes.
  - Control de mantenimiento del parque vehicular.
  - Control y seguimiento de aseguramiento del parque vehicular.
- Departamento de Servicios Generales:
  - Servicios básicos (teléfono, energía eléctrica y agua potable).
  - Imprenta oficial.
  - Centro de copiado, engargolado y mimeógrafo.
  - Intendencia.
  - Mantenimiento y reparación de mobiliario y equipo de oficina.

### *Funciones de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios*

La Dirección de Recursos Materiales y Servicios tiene a su cargo, independientemente de las funciones que se derivan del contenido expreso del artículo 17 del Reglamento Interno de la Secretaría de Finanzas, las siguientes funciones, las cuales podrá delegar en sus subalternos para el mejor funcionamiento, sin perder por ello la facultad de su ejercicio directo:

- Formular y proponer al director general de Administración los planes, programas y proyectos del área de su competencia.
- Asegurar la operación de manuales de organización que contengan las políticas, lineamientos y procedimientos autorizados en materia de administración de recursos materiales y servicios.
- Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del gobierno del estado.
- Instrumentar planes, programas, contratación y suministro oportuno de bienes y servicios que requiera el funcionamiento de las dependencias del ejecutivo del estado, de acuerdo a los recursos asignados en el presupuesto de egresos y la disponibilidad de recursos financieros.
- Administrar el almacén general de gobierno del estado e instrumentar un sistema adecuado de control de inventarios; así como vigilar y realizar el control de calidad y procesos de recepción y distribución de los recursos materiales de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- Formular y tener al corriente el inventario general de bienes que constituyan el patrimonio del estado.
- Validar, previo acuerdo del director general de Administración y/o del Comité de Compras y Contratos de la administración pública del gobierno del estado, cuyo objeto sea el de proporcionar los espacios físicos a las dependencias del poder ejecutivo del estado para su adecuado funcionamiento.
- Registrar todas las adquisiciones recibidas por las dependencias del ejecutivo y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Llevar a cabo el procedimiento de asignación y custodia de bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Apoyar los eventos del ejecutivo, proporcionando e instalando los recursos materiales necesarios para la celebración de los mismos.
- Intervenir en las ventas y remates de los bienes muebles y materiales de desecho, en base a la reglamentación vigente.
- Administrar los talleres gráficos del estado.
- Organizar, dirigir y controlar la intendencia del poder ejecutivo.
- Procurar los requerimientos de accesorios, partes y repuestos para los equipos de servicio, así como los combustibles y materiales que requieren los equipos instalados.
- Coordinar lo referente al control de vehículos propios del poder ejecutivo.
- Proporcionar el servicio de fotocopiado a todas las áreas del poder ejecutivo que así lo requieran.
- Mantener en óptimas condiciones los equipos electrónicos y mecánicos instalados bajo un programa de trabajo, tendientes a lograr una conservación adecuada de los equipos e instalaciones.
- Las demás que le sean conferidas por el director general de Administración.

### *Del almacén general del control interno*

Concluido el proceso de adquisición de bienes contratados, el servidor público responsable de la administración del Almacén General verificará físicamente que los bienes motivo de recepción se encuentren en buen estado y que coinciden en cantidades y características con las especificadas en el pedido y en la factura que presente el proveedor.

En toda recepción de bienes adquiridos, el servidor público responsable de la administración del almacén deberá elaborar la nota de entrada respectiva, de la que enviará copia al Departamento de Adquisiciones.

Una vez recibidos los bienes, el servidor público responsable del almacén, a través del personal de apoyo adscrito a esta área administrativa, los protegerá con empaques adecuados y los agrupará por unidades administrativas de las dependencias solicitantes, debiéndose adherir de manera fija y segura una tarjeta de identificación que contenga destinatario, el número de bienes que integran el grupo, así como el nombre y firma del responsable del empaque.

Agrupados los bienes por ruta de envío y por unidad administrativa solicitante, el servidor público responsable del almacén ordenará la distribución de la entrega con toda oportunidad de los bienes solicitados, utilizando para este efecto los servicios del personal adscritos a esta área administrativa el medio de transporte que tenga asignado para tal efecto o mediante la utilización de otras alternativas de distribución, priorizando la entrega y el ahorro de recursos presupuestables.

El almacén deberá conservar un eficiente funcionamiento procurando ejecutar el proceso de recepción registro y entrega de bienes adquiridos en el menor tiempo posible, así como buenas condiciones de limpieza, orden y seguridad de los mismos.

El Departamento de Adquisiciones es responsable de vigilar el seguimiento puntual de las disposiciones y líneas de acción que deberán observar los servidores públicos adscritos a la administración del Almacén General, así como del cumplimiento de las actividades y del programa de trabajo de esta área administrativa.

El responsable de la administración del almacén coordinará las actividades de los servidores públicos adscritos al mismo y vigilará que todos participen activamente en la toma de inventarias, así como verificar que todos los bienes existentes en el almacén sean inventariados físicamente por parejas de servidores públicos, a fin de conciliar las cantidades resultantes y en caso de existir diferencias realizar un tercer conteo.

Se verificará permanentemente que los bienes existentes en el almacén cuenten con marbetes de identificación debidamente requisitados.

*De los inventarios y resguardos:*

El jefe del área administrativa de resguardo patrimonial es responsable, a través del servidor público que tenga a su cargo la Oficina de Inventarios y Resguardos, de mantener actualizado de manera permanente el inventario y los resguardos correspondientes de los bienes propiedad del gobierno del estado de Nayarit.

Para mantener actualizado el inventario y los resguardos de los bienes de activo fijo y de consumo duradero capitalizables, es indispensable que los proveedores entreguen facturas al Departamento de Adquisiciones, debidamente requisitadas con la descripción completa, costo y fecha de los bienes adquiridos; así como de las unidades administrativas de las dependencias solicitantes y que dicho departamento haga entrega oportuna de éstas a la Oficina de Inventario y Resguardo Patrimonial.

El servidor público responsable de la Oficina de Inventarios y Resguardos dará de alta de manera clasificada los bienes de activo fijo y los de consumo duradero capitalizable, inmediatamente que reciba la documentación original que le turne el servidor público responsable del Departamento de Adquisiciones, registrando dichas altas de preferencia en sistema computarizado o en su defecto en tarjetas kardex individuales y el listado general de inventario.

La solicitud de baja de los bienes de activo fijo y de consumo duradero capitalizables, serán formuladas por la áreas administrativas de las dependencias del poder ejecutivo del estado y turnados en original al área administrativa de resguardo patrimonial de la Dirección General de Administración, con copia a la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado.

La Dirección General de Administración, a través del área administrativa correspondiente, solicitará a la Secretaría de la Contraloría General del Estado para llevar a cabo la verificación física, formular diagnóstico y avalúo de los bienes de los cuales se solicita baja.

Concluido el procedimiento a que se refiere la fracción anterior, se levantará acta circunstanciada, que deberá ser suscrita por los servidores públicos comisionados para tal efecto, misma que será turnada a través de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios al Comité de Compras y contratos de la administración pública del gobierno del estado, a efecto de que emita acuerdo sobre el destino final de los bienes en cuestión.

El servidor público responsable del área de resguardo patrimonial, de la Dirección General de Administración, dará seguimiento al acuerdo que emita según el párrafo anterior y recabará los originales de la documentación que se elabore al respecto y procederá en consecuencia para actualizar el inventario y los resguardos que correspondan.

Los servidores públicos obligados a superior jerárquico, le informarán sobre el extravío que contengan bajo su resguardo, así como de violaciones de las chapas o cerraduras.



### *Del aseguramiento de bienes*

Los bienes que integran el patrimonio del estado, que por sus condiciones de operación, ubicación, valor y destino estén expuestos a alto riesgo, a juicio del Comité de Compras y Contratos de la administración pública del gobierno del estado, serán resguardados mediante aseguramiento que garantice el valor de los mismos. Los titulares de las oficinas administrativas de las entidades públicas de quienes dependa operativa y normativamente el manejo de los bienes sujetos a aseguramiento, serán responsables de solicitar con cargo a su presupuesto la contratación de las pólizas de seguros de definir el monto inicial de las sumas asegurables a revisar periódicamente, actualizando las coberturas contratadas, y de informar al responsable del control administrativo de los bienes patrimoniales del gobierno del estado de la existencia de indemnizaciones para su aplicación en las oficinas recaudadoras y prever la asignación presupuestal para el pago de primas.

La contratación de las pólizas de seguro correspondientes estará a cargo de la Dirección General de Administración de acuerdo a los procedimientos que al efecto establezca el Comité de Compras y Contratos de la administración pública del gobierno del estado.

### *Del control y mantenimiento del parque vehicular*

En cuanto a los vehículos, maquinaria y equipo, propiedad del estado, adscritos a las entidades de la administración pública estatal no responsable de la seguridad pública, al término de la jornada el servidor público que los utilice deberá guardarlos dentro de los estacionamientos que para tal efecto tienen las entidades públicas, o en los que se asignen para tal fin, siendo responsabilidad del titular del área administrativa que los tenga bajo resguardo el cumplimiento de esta disposición. Se utilizarán única y exclusivamente para los fines que fueron designados y no para uso particular. No deberán ser intercambiados sin previa autorización del jefe de la dependencia administrativa responsable del resguardo patrimonial.

Los vehículos, propiedad del estado, adscritos a las entidades responsables de la seguridad pública, serán registrados y sus resguardos, uso y control estarán bajo la responsabilidad directa de los titulares de las mismas.

Todas las unidades que constituyen el parque vehicular, incluida la maquinaria, serán marcados en ambos lados de la cabina con el logo, tipo y número de registro asignado a la entidad pública correspondiente por la Comisión de Resguardo Patrimonial.

Se prohíbe el desmantelamiento de unidades automotrices, maquinaria pesada y de todos los bienes susceptibles de tener piezas de repuesto.

Todos los vehículos automotrices deben estar al corriente en los pagos de tenencia y placas.

El control de los servicios de mantenimiento se registrarán en bitácoras autorizadas por los responsables de las unidades administrativas de las dependencias.

Corresponde al Departamento de Control y Mantenimiento de Vehículos dar seguimiento oportuno, con base en la normatividad respectiva, en los casos de siniestro o robos de los vehículos asegurados.

El Departamento de Control y Mantenimiento de Vehículos entregará en los primeros cinco días del ejercicio fiscal a los directores y jefes de departamento de cada dependencia del poder ejecutivo, la dotación de formatos de bitácoras por unidad vehicular, de acuerdo a sus necesidades y al inventario del parque vehicular en circulación, propiedad del gobierno del estado.

El Departamento de Mantenimiento y Control de Vehículos, en coordinación con los directores y jefes de departamentos administrativos, asignará un número económico a cada unidad vehicular por dependencia.

### *De los servicios generales*

Los servicios de impresión, fotocopiado, engargolado y de mimeógrafo, reparación y mantenimiento de mobiliario y equipo de oficina, propiedad del gobierno del estado y suministro de energía eléctrica, agua potable y teléfono a las dependencias de gobierno del estado, se realizarán con cargo al presupuesto autorizado a cada dependencia del poder ejecutivo del estado.

Los servicios antes señalados serán otorgados por el Departamento de Servicios Generales, previa solicitud que para el efecto presenten las dependencias del poder ejecutivo debidamente autorizadas.

El Departamento de Servicios Generales mantendrá actualizado el inventario de los servicios de suministro de energía eléctrica, agua potable y teléfonos de cada una de las dependencias del poder ejecutivo del gobierno del estado.

### *Procedimientos que se aplicarán*

Descripción de los procedimientos:

- Adquisición de bienes mediante requisición de las dependencias del poder ejecutivo del estado.
- Recepción, control, distribución de bienes en el almacén.
- Trámite de documentación debidamente requisitada de proveedores de bienes y prestadores de servicios.
- Contratación de espacios para oficinas de la administración pública del poder ejecutivo del estado.
- Actualización de inventarios y resguardos de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio del estado en trámite de avisos de alta, baja y transferencias de resguardos.

- Aseguramiento de bienes de activos fijos y de consumo duradero capitalizables.
- Dotación de combustibles y lubricantes a las dependencias del poder ejecutivo del estado responsables del parque vehicular.
- Reparación y mantenimiento del parque vehicular, maquinaria y equipo, propiedad del gobierno del estado.
- Casos de siniestros de bienes y/o robo de vehículos automotrices, maquinaria y equipo asegurado.
- Contratación de servicios de energía eléctrica, agua potable y teléfono.
- Trámite de pago de servicios de energía eléctrica, agua potable y teléfonos.
- Reproducción de documentos y/o folletos, engargolados y mimeógrafo.
- Servicios de intendencia general.
- Trámite y control de órdenes de servicios de impresión.
- Trámite y control de pasajes de aéreos solicitados por las dependencias del poder ejecutivo del estado.

### *Comité de Compras y Contratos*

Este organismo colegiado tiene su sustento legal en el artículo 5o. de la Ley de Adquisiciones, y lo integran: la Secretaría de Finanzas, la Dirección General de Administración y la Secretaría de la Contraloría General, y para darle una mayor transparencia y fuerza a los acuerdos, autorizaciones y recomendaciones adicionalmente se han incorporado la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. A partir de 1997 se establece en el presupuesto de egresos en el artículo que las adquisiciones de bienes o servicios con montos superiores a \$20,000.00 tendrán que ser autorizadas por dicho organismo.

El funcionamiento del Comité de Compras y Contratos permitió que en 1996 se reunieran sus miembros titulares o suplentes a sesionar con carácter ordinario y extraordinario en más de treinta ocasiones y se elaboraran actas administrativas en un orden de más de doscientas minutas que contienen autorizaciones, acuerdos, validaciones y recomendaciones relacionados con asuntos de su competencia, como son adquisiciones de bienes, contratación de servicios, adquisiciones de inmuebles, enajenaciones de vehículos no útiles al servicio, implantación de sistemas y lineamientos de simplificación administrativa, y lo más trascendental ha fomentado la cultura de la racionalidad y disciplina es el gasto público, difundiendo el marco jurídico presupuestal a través de circulares giradas a todas las dependencias del poder ejecutivo y organismos descentralizados.

Con el propósito de hacer mas ágil la toma de decisión en la administración pública, el Comité de Compras y Contratos en algunos casos ha delegado la facultad y descentralizado funciones como en los Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit (SEPEN), tratándose de servicios no personales o materiales y suministros, a través del funcionamiento de subcomités internos de compras y contratos, bajo la supervisión del primero y el seguimiento y evaluación a cargo de la propia Secretaría de la Contraloría General del Estado.

## **Licitaciones Públicas**

En cuanto a las asignaciones de recursos materiales y servicios del estado por unidad presupuestal o dependencia se tiene el propósito para 1997, que cuando menos se ejerza el cincuenta por ciento a través del procedimiento de licitaciones públicas, un veinticinco por ciento a través de invitaciones restringidas y el resto por adjudicación directa de pedidos por los Departamentos de Adquisiciones, Control y Mantenimiento de Vehículos, Servicios Generales y Bienes Muebles e Inmuebles; con ello se pretende que la aplicación de recursos sea más eficaz y transparente.

Con el antecedente de 1996, donde se inicia por primera vez en Nayarit, desde el gobierno de Santos Godínez hasta nuestros días, romper con lo tradicional en materia de adquisiciones pero fundamentalmente en bienes de consumo; es decir, bienes no capitalizables, desde Palacio de Gobierno se lanzan las primeras convocatorias para licitaciones públicas en los concursos números S.F.D.G.A. 001/96; S.F.D.G.A. 002/96 y S.F.D.G.A. 003/96, en material de papelería y artículos de oficina; en material de limpieza, material de fotografía y cinematografía y neumáticos, obteniendo resultados satisfactorios en cuanto a precio, calidad y oportunidad.

El propósito del poder ejecutivo es declarar a 1997 año de las licitaciones públicas, con el fin de nunca más aplicar prácticas obsoletas que lo único que logran es dañar la imagen del gobierno, no permiten la transparencia de las operaciones ni la agilidad y dinamismo de la administración en la gestión pública, mucho menos que el estado ejerza el poder de compra y sí limitan la participación abierta de los proveedores; para lograr esta meta se emitió a finales de 1996 la circular donde se invita a los titulares de las dependencias a programar sus adquisiciones anualmente y por bimestre de los bienes de uso generalizado con la finalidad de consolidar las compras del sector público.

## ***Sistemas de administración de recursos humanos***

### **Objetivo**

Difundir las normas, políticas y procedimientos tendientes al reclutamiento, selección, contratación, control y desarrollo de recursos humanos, emitiendo para el efecto y dentro del programa de reordenación administrativa el «Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos».

### **Marco Jurídico**

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas
- Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit

- Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno del Estado de Nayarit
- Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal.

## **Funciones**

Se plasman en el programa anual de trabajo y entre otras se enuncian las siguientes:

- Formular y proponer los proyectos y programas correspondientes.
- Ratificar la operación de manuales que contengan las políticas y procedimientos autorizados en materia de recursos humanos.
- Dirigir y resolver con base en lo anterior los asuntos relativos a los trabajadores del estado.
- Estudiar y proponer, las políticas para atender los requerimientos de personal de las dependencias del gobierno del estado.
- Instrumentar y coordinar el programa del Servicio Público de Carrera.
- Mantener actualizado el catálogo de puestos, el escalafón de los trabajadores de la educación, los expedientes del personal y las plantillas de personal correspondientes.
- Supervisar y controlar la emisión de nóminas y cheques de pago al personal al servicio del estado.
- Apoyar a la administración en la conducción de las relaciones laborales, así como participar en la revisión de las condiciones generales de trabajo.
- Imponer, reducir y/o revocar, en los términos del marco jurídico aplicable, las sanciones administrativas a que se hagan acreedores los servidores públicos.
- Controlar y operar el sistema de servicio social, que los estudiantes prestan a las dependencias del gobierno del estado.
- Detectar las necesidades de capacitación y desarrollo de personal, así como organizar en forma continua y permanente conferencias, cursos, mesas redondas y seminarios que coadyuven a la satisfacción en esta necesidad.
- Presentar el organigrama correspondiente con su debida jerarquización y atribuciones correspondiente y los fluxogramas operativos respectivamente.

## **Operatividad**

- Reclutamiento. Proceso técnico que tiene por objeto proveer mediante Bolsa de Trabajo del personal idóneo.
- Selección. Proceso para determinar quien o quienes de los aspirantes propuestos en Bolsa de Trabajo reúne el perfil para ocupar el puesto.
- Bolsa de Trabajo. Organismo que opera el registro de propuestas de candidatos y su nominación para ocupar puestos.
- Contratación. Deberá ser por escrito y mediante el cuál se establece de común acuerdo, la relación jurídico laboral y las condiciones bajo las cuales se prestará el servicio.
- Del Ingreso al Servicio Público. Se hará invariablemente a través de Bolsa de Trabajo.

- Aspirante. Son las personas que hayan presentado su solicitud para ingresar en la Bolsa de Trabajo.
- La selección se hará a través de pruebas escritas, orales y prácticas, que para el efecto aplique la comisión respectiva.
- Son candidatos los aspirantes calificados que hayan satisfecho los requisitos exigidos con respecto al perfil que requiere el puesto.

### ***Proceso de capacitación, adiestramiento y desarrollo de personal en fases***

- Primera. Determinar el plan de actividades a realizar, con apoyo de los siguientes instrumentos: aplicación de pruebas selectivas para determinar el grado en que el servidor público cubre el perfil de necesidades del puesto, en relación a conocimientos y/o experiencia en el servicio, habilidades, aptitudes, personalidad y aquellas especificadas a los puestos que desempeñan; aplicación de entrevistas, comprobación de referencias y de antecedentes, así como evaluación de condiciones físicas y mentales.
- Segunda. Inducción al puesto. Implica introducir a los servidores públicos en su puesto a desempeñar en las unidades administrativas de su adscripción, comprende la revisión interna de las acciones a realizar con el propósito de que el servidor público, comprenda la misión, valores y objetivos del área administrativa a que se encuentra adscrito; así como sus obligaciones y derechos.
- Tercera. Desarrollo en el puesto, comprende talleres de análisis de la problemática del área administrativa en que el servidor público se encuentra adscrito, que obtaculiza lograr los objetivos de la misión propuesta como meta en el desarrollo de sus labores.

### ***Control de recursos humanos***

Altas, bajas, renunciaciones, abandono de empleo, por mutuo consentimiento, por declaración judicial, por muerte, por incapacidad, por cese, por insubsistencia de nombramiento, licencias con o sin goce de sueldo, reanudaciones, cambios de designación, cambios de adscripción y deducción o descuentos, así como:

- Actualización de plantillas de personal, catálogos de puestos y nóminas de servidores públicos.
- Actualización y control de la información relativa al Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores (SAR).
- Trámite y control de créditos de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores. (FONACOT).
- Trámite y delimitación de vigencia de derechos de los trabajadores para efectos del ISSSTE.
- Integración y requerimientos del proceso de pensión y jubilación de los trabajadores.
- Coordinar los trabajos de actualización, depuración y custodia de los expedientes personales de los trabajadores al servicio del estado.
- Control y trámite de prestamos personales a trabajadores al servicio del estado.

## *Administración de recursos financieros*

### **Conceptualización**

En una época reciente, dentro de los esquemas de las fianzas públicas, la administración de recursos financieros se daba bajo la premisa de que dichos recursos tenían un carácter social y de una aplicación inmediata en el gasto corriente y de inversión pública. El manejo de los recursos con un enfoque financiero solo lo podían realizar los bancos y las empresas y organismos del sector paraestatal. Ese criterio se ha modificado debido a la necesidad de adecuar el valor del dinero en el tiempo, como consecuencia de la alta inflación y por el impacto que se ha tenido sobre las tasa de interés.

En el caso de la Secretaría de Finanzas Estatales, el manejo eficiente de sus tesorerías se convierte en un aspecto altamente prioritario. Bajo este concepto, la Secretaría de Finanzas tiene como misión no solo optimizar los recursos financieros, sino también desarrollar una visión global de todos los recursos estatales. Esto implica una planeación de largo plazo, sobre las necesidades de inversión que tengan que realizar el propio gobierno, sus fuentes de financiamiento y el impacto económico que dichas inversiones puedan tener, especialmente sobre los propios ingresos derivados de un probable incremento en los impuestos.

### **Ingresos y manejo financiero-egresos**

Con el propósito de desarrollar y visualizar mejor los dos puntos anteriores, mostraremos en seguida en forma de un gráfico comparativo, el esquema actual y propuesto de la administración de los recursos financieros, del área responsable, dentro de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nayarit.

ESQUEMA ACTUAL		ESQUEMA PROPUESTO
1. Control:	Una cuenta concentradora	1. Ampliar el esquema de cuentas pagadoras con el criterio que se clasifiquen por tipo de destinatario y por rangos de los montos de pago.
2. Ingresos:	Dos cuentas receptoras	
3. Egresos:	Tres cuentas pagadoras: proveedores, nómina burocracia y nómina magisterio con vigencia semestral.	2. Utilizar el esquema de cuentas maestras para las cuentas pagadoras.
4. Cheques:	Su expedición manual a proveedores, excepto nóminas que se utilizan cintas magnéticas.	3. Cambio mensual de cuentas pagadoras de nóminas.
		4. Conciliación de las cuentas de pago de nóminas via computo.

ESQUEMA ACTUAL		ESQUEMA PROPUESTO
5. Inversiones:	Mesa de dinero con un monitoreo diario de tasas de interés.	5. Mecanizar la emisión de cheques.
6. Excedentes líquidos y flotantes de cuentas de cheques:	Se realiza a través de un cálculo diario.	6. Ampliar el programa de inversiones.
7. Pagos:	Proveedores solo los viernes, con un máximo de \$500 mil pesos. Revisión diaria de compromisos con horizonte mensual.	
8. Conciliaciones bancarias:	Se aportan elementos al Departamento de Contabilidad, que es en donde se lleva a cabo.	
9. Movimiento de Tesorería:	Información diaria.	

## CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

En el artículo 119 de la Constitución local se especifica que es la Secretaría de la Contraloría del Poder ejecutivo estatal, la encargada de la planeación, organización y coordinación del sistema de control, evaluación, vigilancia y responsabilidad administrativa del ejecutivo estatal, planteamiento coherente con este ordenamiento es retomado en el artículo 28, fracción 1, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, así como el propio reglamento interior de la Secretaría.

El Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental se orienta al ejercicio y cumplimiento de dos acciones fundamentales, las de carácter preventivo y las de procedimiento correctivo; las primeras descansan en la instrumentación del sistema de control interno que en una primera instancia es conformado por la misma estructura organizacional del gobierno, pero ha ido desagregándose al interior mismo de cada una de las unidades administrativas como verdaderos elementos de apoyo para la eficiencia operativa. Los órganos de control interno para su eficaz funcionamiento se han incorporado en cada una de las dependencias y entidades del poder ejecutivo, y se encuentran plasmados en el acuerdo administrativo del gobernador del estado donde se constituyen los órganos de control interno en las dependencias de la administración pública estatal, como instrumentos de control y apoyo de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, acuerdo publicado el 16 de septiembre de 1995. Actualmente en el Estado se cuenta con 7 dependencias y 8 entidades donde operan activamente las contralorías u órganos de control interno, las cuales tienen una excelente comunicación con la Secretaría de la Contraloría General, encontrándose en proceso de constitución las restantes.



En cuanto al segundo aspecto, se han orientado esfuerzos importantes al establecimiento de un régimen de responsabilidades, adecuado a las circunstancias, como un medio correctivo de acuerdo al ordenamiento contenido en la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, coherente con su similar del ámbito federal, documento normativo y básico del control operativo, por ser un instrumento complementario de la normatividad que contiene el marco de actuación de los servidores públicos que precisa y esclarece el camino de del cumplimiento de la vocación de servicio orientado a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía sujeto y objeto de la razón de ser del estado. En tal sentido se esta actuando de una manera seria asignando el peso específico que esta acción merece. En sí, la administración pública local esta verdaderamente empeñada en poder lograr en la mayor brevedad posible la consolidación del régimen disciplinario local en lo concerniente a la vertiente de carácter, correctivo y la adopción real de los procesos de modernización y desarrollo administrativo integral, en lo concerniente a la vertiente de carácter preventivo.

## **IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

La problemática de la gestión pública se puede identificar en tres niveles: del sector social a los 3 niveles de gobierno, al interior de los 3 niveles de gobierno y de los gobiernos municipales y estatales hacia la federación.

En el primer caso se identifica la actitud de algunas personas que demandan del gobierno la solución de sus problemas o a presentar denuncias sobre irregularidades de los servidores públicos.

En el segundo caso se encuentran situaciones de identificar, por exceso de carga de trabajo del personal impidiendo la debida retroalimentación con las diferentes instancias que intervienen en la solución expedita del problema o denuncias.

Finalmente de las instancias locales hacia las federales donde se presentan algunos casos de excesivo centralismo, que afectan en las decisiones de los estados y municipios, y la falta de coordinación entre dependencias cuando dos o más inciden en un asunto.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS**

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>NAYARIT</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>272 018</b>	<b>352 225</b>	<b>441 561</b>	<b>920 576</b>	<b>1 012 195</b>
IMPUESTOS	4 158	11 699	23 482	23 325	27 154
PARTICIPACIONES FEDERALES	197 006	209 078	266 785	314 997	334 616
DERECHOS	3 609	6 059	15 329	10 813	12 851
PRODUCTOS	12 936	29 248	14 215	5 594	10 658
APROVECHAMIENTOS	8 328	8 118	6 367	21 722	25 492
DEUDA PUBLICA	39 747	13 095	3 924	44 400	30 000
POR CUENTA DE TERCEROS	5 817	74 925	93 336	497 757	566 784
DISPONIBILIDADES	414	.	18 119	1 966	4 637
<b>EGRESOS</b>	<b>272 018</b>	<b>352 225</b>	<b>441 561</b>	<b>920 576</b>	<b>1 012 195</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	128 764	112 620	149 958	184 182	206 812
OBRA PUBLICAS Y FOMENTO	49 939	54 652	15 819	15 114	28 583
TRANSFERENCIAS	77 358	116 414	194 862	629 650	733 426
DEUDA PUBLICA	15 535	50 218	61 918	72 299	31 452
DISPONIBILIDADES	421	18 119	19 003	19 330	11 919
POR CUENTA DE TERCEROS	.	.	.	.	.

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### *Poder ejecutivo del gobierno del estado de Nayarit*

La administración pública del estado de Nayarit está integrada por la administración pública centralizada y la paraestatal.

La primera la constituyen el gobernador del estado, los secretarios del despacho y el procurador general de Justicia. El secretario general de Gobierno sustituye al gobernador en las faltas no previstas en la Constitución Política del estado, artículo 80. Los secretarios del despacho tienen igual rango y entre ellos no existe, por lo tanto, preeminencia alguna.

La segunda, la constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos en los que el gobernador del estado está facultado para nombrar a los titulares y aquellos en que el estado posee la mayoría de las acciones del capital social.

El análisis, ejecución y despacho de los asuntos que corresponden a la administración pública centralizada, está a cargo de las siguientes dependencias:

#### Despacho del titular del poder ejecutivo

- **\*\*Gobernador constitucional del estado**
- Secretaría particular
- Secretaría técnica
- Coordinación Administrativa
- Coordinación de Asuntos Indígenas
- Coordinación de Ayudantía
  - Area de Ayudantes
  - Area de Giras y Programas
  - Area de Avanzadas
  - Area de Transporte
- Casa de Gobierno
- Representación de Gobierno del Estado en el D.F.
- Organismos auxiliares

<sup>o</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, Decreto numero 7767, publicado en el Periódico Oficial el día 4 de Junio de 1994.

<sup>n</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

<sup>\*\*</sup> Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit Decreto número 8011 publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

## Secretaría General de Gobierno

- **\*\*Secretaría particular**
- Contralor Interno
- Enlace Administrativo
- Coordinación Editorial
- Coordinación de Asesoría
- Dirección Estatal de Protección Civil
- Cuerpo de Bomberos

### *Subsecretaría General de Gobierno*

- Secretaría particular
- Departamento de Trabajo y Previsión Social
- Procuraduría de la Defensa del Trabajo
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- Tribunal de Conciliación y Arbitraje
- Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Población
- Dirección de Radio y Televisión Aztlán

### *Dirección General Jurídica*

- Departamento Jurídico y Asesoría
- Departamento de la Defensoría de Oficio
- Dirección Estatal del Registro Civil
- Dirección Estatal de Profesiones, Actividades Técnicas y Notariado.
- Departamento de Pasaportes

### *Dirección General de Desarrollo Político*

- Dirección de Asesoría Política y Social
- Dirección Estatal de Análisis Político Electoral

### *Dirección General de Tránsito y Transportes*

- Subdirección
- Departamento de Inspección General
- Contraloría Interna
- Coordinación de Delegaciones
- Departamento Jurídico
- Departamento Operativo
- Departamento Administrativo
- Área Técnica e Ingeniería de Tránsito

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit; Decreto número 8011, publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

*Dirección General de Prevención y Readaptación Social*

- Subdirección Administrativa
- Subdirección Jurídica
- Subdirección Técnica
- Centro de Readaptación Social
- Consejo de Menores del Estado
- Departamento Técnico
- Centro de prevención Tratamiento y Observación para Menores

**Secretaría de Finanzas**

- \*\*Secretaría Particular
- Dirección Jurídica
- Departamento de Trámite Legal
- Departamento de Asuntos Laborales
- Departamento Jurídico Contencioso
- Departamento Administrativo
- Departamento de Auditoría Interna
- Departamento de Becas
- Departamento de Desarrollo de Personal
- Dirección de Auditoría Fiscal
  - Departamento de Visitas Domiciliarias
  - Departamento de Revisión de Escritorio
  - Departamento de Planeación

*Subsecretaría*

- Dirección de Catastro e Impuesto Predial
- Dirección General de Ingresos
  - Dirección del Registro Público de la Propiedad
  - Departamento de Control de Registros
- Dirección de Recaudaciones
  - Departamento de Recaudación de Impuestos
  - Departamento de Recaudación del Ingreso
  - Departamento de Trámite de Alcoholes

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit, Decreto número 8011 publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

*Dirección General de Egresos*

- Dirección de Informática
  - Departamento de Informática
  - Departamento de Programación y Control Presupuestal
  - Departamento de Egresos
  - Departamento de Contabilidad

*Dirección General de Administración*

- Departamento de Organización y Métodos
- Dirección de Recursos Humanos
  - Departamento de Personal

*Dirección de Recursos Materiales y Servicios*

- Departamento de Adquisiciones
- Departamento de Control de Almacenes y Bienes Inmuebles
- Departamento de Control y Mantenimiento de Vehículos
- Departamento de Servicios Generales

*Dirección de Servicios Médicos*

**Secretaría de Planeación y Desarrollo**

- \*\*Secretaría particular
- Coordinación Administrativa
- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento de Recursos Financieros
- Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales

*Coordinación General de Concertación Social*

- Departamento de Organización para la Producción
- Departamento de Capacitación, Empleo y Servicio Social
- Departamento de Organización Social y Municipal

\*\* Presupuesto de egresos del estado de Nayarit, decreto número 8011 publicado en el Periódico Oficial el día 18 de diciembre de 1996.



*Contraloría Interna**Unidad de Informática**Unidad de Control de Gestión y Servicios Jurídicos**Subsecretaría de Planeación**Dirección de Planeación*

- Departamento de Formulación y Seguimiento Sectorial
- Departamento de Formulación y Seguimiento Regional

*Dirección de Programación y Presupuesto*

- Departamento de Programación y Presupuesto Económico
- Departamento de Programación y Presupuesto Social
- Departamento de Apoyo Operativo

*Dirección de Operación Financiera*

- Departamento de Control y Seguimiento Financiero
- Departamento de Apoyo a Programas Municipales
- Departamento de Control Financiero de Programas Especiales

*Dirección de Control de Programas Operativos*

- Departamento de Supervisión
- Departamento de Control Documental

*Dirección de Control y Evaluación*

- Departamento de Análisis y Control
- Departamento de Evaluación

*Subsecretaría de Fomento Económico**Dirección General de Fomento Económico*

- Dirección de Promoción y Comercialización
- Departamento Sector Primario
- Departamento Sector Industrial
- Departamento de Sector Servicios
- Departamento de Cooperación Internacional

*Dirección de Estudios y Proyectos*

- Departamento de Información para el Desarrollo
- Departamento de Análisis y Evaluación de Proyectos

*Dirección General de Financiamiento y Coordinación de la Inversión*

*Dirección de Coordinación de la Inversión*

- Departamento de Inversión

*Dirección de Financiamiento y Fondos para el Desarrollo*

- Departamento de Fondos e Intermediarios Financieros no Bancarios
- Departamento de Banca

**Secretaría de Obras y Servicios Públicos**

- \*\*Departamento Asesoría Jurídica
- Subsecretario
- Unidad de Planeación, Control y Evaluación:
  - Departamento de Concursos y Precios Unitarios
  - Departamento de Proyectos y Estudios Especiales
  - Departamento de Control y Evaluación

*Unidad de Contraloría Interna*

*Dirección General de Administración y Programación de Obras*

- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento de Recursos Financieros
- Departamento de Recursos Materiales

*Dirección General de Construcción y Mantenimiento*

- Departamento Técnico y de Construcción
- Departamento de Conservación de Edificios
- Departamento de Supervisión de Obras
- Departamento de Mantenimiento de Escuelas

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit, Decreto número 8011, publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996. Reglamento interior de la Secretaría de Planeación y Desarrollo.

*Dirección General de Infraestructura Urbana y Vial*

- Departamento Técnico y de Supervisión
- Departamento de Conservación de Carreteras
- Departamento de Maquinaria y Equipo
- Departamento de Mantenimiento y Vialidades Urbanas de Tepic

*Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado*

- Departamento de Ingeniería Hidráulica y Sanitaria
- Departamento de Operación y Mantenimiento
- Departamento de Construcción y Supervisión de Obras
- Departamento de Investigación de Programas y Proyectos Especiales

**Secretaría de Educación y Cultura**

- \*\*\*Departamento Asesoría Jurídica
- Subsecretario
- Contraloría Interna

*Dirección General Administrativa*

- Departamento de Asuntos Laborales

*Dirección General de Planeación Educativa**Dirección General Cultural, Cívico, Social y Evaluación Física*

- Departamento de Acción Cívica
- Departamento de Desarrollo Cultural
- Departamento de Educación Física
- Departamento de Banda de Música
- Departamento de Sonorización
- Departamento de Difusión y Educación Cívico y Cultural

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit, Decreto número 8011, publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

# Reglamento interno de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Estado de Nayarit, Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 12 de Noviembre de 1994.

*Dirección General de Supervisión*

- Dirección General Técnico-Pedagógica
- Departamento de Preescolar
- Departamento de Educación Primaria
- Departamento de Educación Media Básica
- Departamento de Educación Media Superior y Superior

*Dirección General de Telesecundarias y Niveles Especiales*

- Departamento de Telesecundarias
- Departamento de Niveles Especiales

**Secretaría de la Contraloría General**

- **Subsecretaría**
- Secretaría particular
- Asesor Técnico
- Coordinador operativo
- Departamento Administrativo
- Departamento Jurídico de Responsabilidades
- Departamento de Informática

*Dirección General de Normatividad y Seguimiento*

- Departamento de Normatividad
- Departamento de Quejas y Denuncias

*Dirección General de Auditoría*

- Departamento de Auditoría Gubernamental
- Departamento de Auditoría Paraestatal

*Dirección General de Control*

- Departamento de Fiscalización
- Departamento de Supervisión

*Dirección General de Contraloría Social*

- Departamento de Capacitación

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit, Decreto número 8011, publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

£ Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General, publicado en el Periódico Oficial el día 6 de Agosto de 1994.

### Secretaría de Agricultura y Ganadería

- **\*\*Secretaría particular**
- Subsecretaría
- Dirección de Agricultura y Ganadería
- Departamento Agrícola
- Departamento de Ingeniería Rural
- Departamento Pecuario
- Departamento Forestal

*Unidad de Planeación*

*Unidad de Administración*

### Secretaría de Turismo

- **\*\*Secretaría particular\*\***
- Contralor interno

*Dirección de Planeación*

- Jefatura de departamento (2)

*Dirección de Promoción*

- Jefatura de Departamento

*Departamento Administrativo*

### Procuraduría General de Justicia

- **\*\*Secretario particular**
- Subprocuraduría General
  - Secretario particular
- Dirección de Averiguaciones Previas
- Dirección de Control de Procesos
- Dirección General de Servicios Periciales

\*\* Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit, decreto número 8011, Publicado en el Periódico Oficial el día 18 de Diciembre de 1996.

*Dirección de la Policía Judicial*

- Contraloría Interna
- Coordinación Administrativa
- Subprocuraduría «B»
  - Secretario Particular
- Dirección de Asesoría Jurídica y Profesional
- Dirección de Prevención del Delito
- Dirección Estatal de Seguridad Pública
- Academia de Policía

La administración pública paraestatal está constituida de la manera siguiente:

***Organismos públicos descentralizados***

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit, (COPLADE). Ley que crea el comité, con decreto número 6375, publicado en el Periódico Oficial el día 11 de marzo de 1981.
- Instituto Cultural y Artístico de Nayarit. (ICANAY). Decreto número 6746 publicado en el Periódico Oficial el día 24 de diciembre de 1983.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nayarit. (DIF). Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, decreto número 6991 publicado en el Periódico Oficial el día 10 de noviembre de 1986.
- Instituto Nayarita del Deporte y la Juventud (INDEJ). Ley que crea el Instituto, publicada con decreto número 7202 del día 25 de febrero de 1989.
- Consejo Estatal para la Cultura y las Artes. Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 21 de junio de 1989.
- Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit. Decreto número 7510 publicado en el Periódico Oficial el día 6 de junio de 1992.
- Teatro del Pueblo (Patronato). Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 26 de octubre de 1994.
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit. Decreto número 7772 publicado en el Periódico Oficial el día 13 de julio de 1994.
- Instituto Promotor de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología de Nayarit. Decreto número 7838 publicado en el Periódico Oficial el día 29 de marzo de 1995.
- Servicios de Salud de Nayarit. Decreto número 7979, publicado en el Periódico Oficial el día 31 de agosto de 1996.

### *Fondos de Participación Estatal*

- Fondo de Garantía de Bienes y Valores del Gobierno del Estado, Decreto número 4846, publicado en el Periódico Oficial el día 16 de noviembre de 1966.
- Fondo de Fomento a las Actividades Económicas y Productivas en el Estado de Nayarit. Decreto número 6721, publicado en el Periódico Oficial el día 10 de septiembre de 1983.
- Fondo de Fomento Industrial del Estado de Nayarit. Decreto número 7037, publicado en el Periódico Oficial el día 28 de febrero de 1987.
- Fondo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado de Nayarit. Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 8 de julio de 1989.
- Fondo Estatal para el Apoyo de la Producción Pecuaria. Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 23 de marzo de 1991.
- Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa Turística del Estado. Decreto número 7467 publicado en el Periódico Oficial el día 14 de diciembre de 1991.
- Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad. Decreto número 7493, publicado en el Periódico Oficial el día 8 de abril de 1992.

### *Fideicomisos*

- Fideicomiso Bahía de Banderas (FIBA). Decreto por el que se autoriza ceder los derechos y obligaciones que tiene el gobierno federal en el Fideicomiso de Bahía de Banderas, al gobierno del estado de Nayarit, publicado en el Diario Oficial de la Federación el Lunes 28 de noviembre de 1988.
- Fideicomiso 368 Tepic-entronque crucero de San Blas. Constituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., con fecha 22 de diciembre de 1987.

### *Resumen general*

#### **Administración pública centralizada**

- 1 gobernador constitucional del estado
- 8 secretarios de despacho
- 1 procurador general de Justicia
- 8 subsecretarios
- 1 subprocurador general
- 1 subprocurador «B»
- 25 directores generales
- 32 directores de área
- 12 subdirecciones
- 112 jefaturas de departamento
- 12 secretarios particulares (nivel de jefe de departamento)

## Administración pública paraestatal

Tipo de Organismo	Absoluto	%
Organismos públicos descentralizados	10	52.63
Fondos de participación estatal	7	36.84
Fideicomisos	2	10.53
Total:	19	100.00

### *Organismos auxiliares dependientes del titular del poder ejecutivo*

- Consejo Estatal de Seguridad Pública. Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 16 de marzo de 1994.
- Coordinación del Sistema Estatal de Educación. Acuerdo publicado en el Periódico Oficial el día 14 de mayo de 1994.
- Coordinación General de Fortalecimiento Municipal. Decreto Administrativo, publicado en el Periódico Oficial el día 27 de septiembre de 1995.
- Coordinación de Información y Análisis del Poder Ejecutivo. Decreto Administrativo, publicado en el Periódico Oficial el día 6 de diciembre de 1995.

## COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

En la instrumentación de esquemas de coordinación interinstitucional se considera la concurrencia de comisiones facultad expresa que la Ley Orgánica da al titular del poder ejecutivo en su artículo 15, para constituir comisiones intersecretariales, para asuntos especiales, en las cuales, se puede incorporar entidades del sector paraestatal en asuntos de su competencia, mismas que realizan acciones de control preventivo, que permiten minimizar riesgos de desviaciones y al mismo tiempo dan transparencia y agilidad a la gestión tal es el caso de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en su intervención en el proceso de planeación, para validar las acciones concretas de los procesos programación-presupuestación; así como también la operación del Comité de Compras y Contratos, cuya actuación ha ayudado a una aplicación mas racional de los gastos y tiene un mejor control de los inventarios, etc.

Las coordinaciones de sector brindan un gran apoyo para una mejor coordinación operativa entre entidades y dependencias en los procesos tanto de planeación como en los de seguimiento que en esa acción participativa genera información y opiniones que vienen a mejorar la gestión pública. Por otro lado, acciones que vienen a fortalecer el carácter preventivo de la actuación del sistema de control, son las que se están desarrollando con esfuerzos serios e



importantes en el área de capacitación y desarrollo de los recursos humanos, en aspectos multidisciplinarios que favorecen grandemente la motivación para desarrollar una verdadera cultura del servicio público, además del mejoramiento en la capacidad productiva y de integración de equipos de trabajo, en convivencia armónica que propicia la eficiencia y calidad en el servicio, además que al servidor público lo introduce en una espiral de mejoramiento continuo que lo va retirando más y más de las condiciones propicias para la actuación deshonestas y negligentes.

## **PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA**

### ***La participación social a través de los consejos de desarrollo municipal***

El gobierno de la república ha instrumentado una política social, donde uno de los objetivos fundamentales es la atención de los rezagos sociales, cuyo propósito estriba en mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desprotegidos, impulsando la formulación de mecanismos para la descentralización de las funciones y recursos a los estados y municipios, profundizando la participación en la promoción de bienestar social, dotándose de mayores medios para atender eficazmente los requerimientos de las comunidades por mejores servicios sociales y apoyos para el mejoramiento de sus actividades económicas.

Bajo este panorama, la participación de los grupos sociales organizados en consejos de desarrollo municipal cobra especial importancia, ya que serán ellos conjuntamente con los Ayuntamientos y COPLADEMUN los encargados de planear, programar, concertar, supervisar, controlar y ante todo evaluar las obras y acciones para garantizar que los recursos públicos repondan a auténticas necesidades sociales, así como transparencia en la aplicación de los mismos.

Es por eso que para el ejercicio 1996 se ha instalado 23 consejos de desarrollo social municipal en los 20 ayuntamientos del estado, conformándolos con un total de 1,101 concejales, cifra que se incrementó con cinco más que en el Informe anterior, debido a que se requería una mayor cobertura.

Así mismo tenemos 1,814 comités constituidos, de los cuales 1,044 son de atención a las acciones de crédito a la palabra, estímulos para la educación básica y desayunos escolares, y 770 para obras que ya fueron concentradas y obras con dictamen positivo pendientes de concertación, y el total de las mesas directivas de los comités constituidos cuentan con 10,884 integrantes.

En su totalidad, los consejos de desarrollo social municipal se encuentran funcionando, atendiendo las convocatorias que los ayuntamientos han realizado para analizar y validar las nuevas propuestas que se han hecho al seno de cada consejo y en lo general la participación ciudadana se han manifestado positiva a la nueva forma de la programación y ejecución de las obras, encontrándose como problema generalizado a los consejos, la inasistencia de consejas

por falta de recursos económicos para el transporte y alimentos, por lo que se ha solicitado a los ayuntamientos a propuestas de los concejales, un calendario de reuniones de trabajo a fin de evitar la continua movilización, principalmente en los Municipios que carecen de vías de comunicación, reiterando la solicitud de que se crea una partida en la Ley de Egresos de cada municipio para apoyar a los concejales con los gastos de alimentación y pasajes.

Igualmente, se llevaron cabo 20 reuniones de desarrollo municipal, entre los meses de abril y mayo de 1996 con la presencia de C. gobernador del estado, teniendo la participación de los presidentes municipios, directores de los COPLADEMUN y de las representaciones de los comités y consejos municipales.

Otro elemento de importancia por el cual el sector social participa dentro de la gestión pública es a través de la Contraloría Social, la cual permite la participación de todos los ciudadanos que están en desacuerdo en la forma en que los recursos destinados a las obras de sus comunidades se manejan, de tal forma que se hacen partícipes de la ejecución.

Aun cuando sus objetivos sean otros, el Programa Federal de Crédito a la palabra ha sido un instrumento muy eficaz en Nayarit para que los campesinos se conviertan en verdaderos gestores en la obtención de recursos que los beneficios directamente a ellos y a sus comunidades.

### ***Políticas de desincorporación de entidades públicas***

Nayarit se encuentre en permanente búsqueda de convertirse en un Estado con una economía fuerte aprovechando su gran potencial natural y humano. En este sentido y buscando promover la participación privada y social como motores principales del desarrollo, en congruencia, con las prioridades del desarrollo social, el Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999, se propone, en la materia, impulsar la desincorporación de activos no prioritarios promoviendo su venta para impulsar los proyectos gubernamentales en áreas que se caracterizan por su alta rentabilidad social como son la educación, la salud laboral, la ecología, etc.

En congruencia con lo anterior, el gobierno del estado ha promovido la desincorporación del fideicomiso Bahía de Banderas, la autopista Tepic-Crucero de San Blas y el complejo Industrial San Pancho en el municipio de Bahía de Banderas y más recientemente el inicio del proceso de desconcentración del impuesto predial.

# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

La población del estado de Nayarit, según el Censo de Población y Vivienda de 1995, era a esa fecha de 895,975, de los cuales 448,295 eran hombres y 447,680 era mujeres. En el contexto nacional, Nayarit tiene una participación relativa en el total de la población de 0.98% ocupando en orden de importancia el 26° lugar, solamente superior en participación porcentual a los estados de Tlaxcala, Aguascalientes, Quintana Roo, Campeche, Colima y Baja California Sur.

El estado de Nayarit cuenta con 20 municipios de los cuales 3 de ellos concentran el 50.39% de la población de todo el estado, siendo en orden de importancia los municipios de Tepic, Santiago Ixcuintla y Compostela. En contraste, los 10 municipios que menor participación relativa tienen en la población del estado suman apenas un porcentaje de 19.12%. Estos datos nos indican que en el estado se presenta una fuerte concentración de población, más particularmente en la capital, en el municipio de Tepic que ubica casi la tercera parte de la población total.

El índice de masculinidad del Estado es de 100.14, lo cual nos da una composición equilibrada por sexos a diferencia de la media nacional que es de 97.05, observándose una proporción de mayor cantidad de mujeres que de hombres.

En cuanto a densidad de población por km<sup>2</sup>, Nayarit se ubica por debajo de la media nacional que es de 46, con una importancia de 33 personas por kilómetro cuadrado. Es observable que sólo 10 estados presentan una densidad de población menor que Nayarit.

La anterior información se basa en el Censo de Población y Vivienda realizada en 1995; pero alguna otra información de importancia ha sido tomada del XI Censo de Población.

La condición de actividad económica según sexo para población mayor de 12 años nos refiere 167,142 personas con 75,213 activos, 87,545 inactivos y 4,384 no especificados. En la categoría de activos un 67.7% son hombres y en la categoría de inactivos 73% son mujeres, lo cual nos indica que en la población económicamente activa hay una concentración hacia el sexo masculino en aproximadamente 2/3 partes.

En relación a la población económicamente inactiva los tipos de inactividad se concentra en estudiantes y quehaceres del hogar con un 87.7%, lo cual se correlación fuertemente con el hecho de que un 73% de los inactivos sean mujeres.

En 1990 las principales ocupaciones de la población empleada fueron las de artesanos, obreros, oficinistas, comerciantes y dependientes, trabajadores agropecuarios y trabajadores en servicios públicos, concentrando un 56.7% de la población total ocupada. Visto por sexos, exceptuando la ocupación de oficinistas, en todas las demás ocupaciones citadas arriba predominan los hombres.

Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1992, la distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad ubica a Nayarit con un 55.1% en edades de 15 a 64 años, en comparación al 58% que presentan la media nacional para este grupo de edades. Esto nos refiere, considerando que la población económicamente activa se centra en el citado grupo de edades, que la manutención de la población total se concentra en una cantidad proporcionalmente menor en el estado de Nayarit en comparación a la media nacional.

En cuanto a la dinámica poblacional es observable que las tasas de crecimiento estatal presentan una tendencia que pasa de ser creciente a decreciente, aunque en los últimos 5 años la tasa es ligeramente superior a la de la década de los 80, 1.7% versus 1.3%. Un comportamiento similar tiene la tasa de crecimiento poblacional del municipio de Tepic, en donde se ubica la capital del estado, si bien a un nivel de más del doble del porcentaje de crecimiento con relación al nivel estatal. La tasa promedio de crecimiento municipal del quinquenio que transcurrió de 1990 a 1995 fue del 3.9% concentrando el municipio de Tepic cerca de 300,000 habitantes.

Este mismo municipio presenta a 1995 una densidad de población de 147.5 en contraste con el 32.5 estatal.

## **GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS**

El grado de satisfacción de necesidades sociales básicas del estado de Nayarit, medidos a partir de los indicadores de bienestar social como lo muestra la cobertura de servicios de salud, educación, vivienda y desarrollo urbano y electrificación, se detalla a continuación en cada una de las zonas o en los servicios antes mencionados.

### ***Salud***

#### **Cobertura de los servicios de salud**

En lo que a población de responsabilidad institucional se refiere, el 40% corresponde a la Secretaría de Salud, el 25% al IMSS, el 19% al programa IMSS-Solidaridad y el 12% al ISSSTE; un 4% permanece aún sin opción accesible a los servicios de salud.

La infraestructura física asciende a 217 unidades médicas: 207 de primer nivel y 10 de segundo, distribuidas institucionalmente de la siguiente manera: SSA 92 y 2, IMSS 16 y 6, IMSS-Solidaridad 78 y 1 e ISSSTE 21 y 1, respectivamente.

Las 207 unidades médicas de primer nivel se encuentran distribuidas en todos los municipios de la entidad, observándose un promedio de 4,000 habitantes por unidad; algunos municipios como Tepic, Xalisco, Santiago Ixcuintla y Tuxpan rebasan esta cifra promedio en virtud de que en sus áreas existen asentamientos humanos importantes que en los últimos años han

exigido ya su infraestructura propia; por otra parte, los municipios de La Yesca y El Nayar aprecian, en comparación con el resto, un número 3 veces menor de habitantes por centro de salud; sin embargo, la dispersión de sus comunidades justifica ampliamente, entre otros factores de orden epidemiológico, la operación de estas unidades en dicha zona.

Es oportuno mencionar que fuera de las áreas de influencia de las unidades médicas de primer nivel, quedan comunidades que con ciertas insuficiencias son atendidas irregularmente mediante la estrategia denominada de extensión de cobertura; en este ámbito, la SSA tiene bajo su responsabilidad 334 localidades, en tanto que el programa IMSS-Solidaridad contempla 156; estos asentamientos demandan cada vez con mayor insistencia una infraestructura acorde a su situación, así como una constante asistencia que no ha sido posible otorgar en toda su magnitud en virtud de la insuficiencia de recursos.

La infraestructura hospitalaria de segundo nivel de atención médica (10) se ubica en la ciudad de Tepic (SSA, IMSS, ISSSTE), San Cayetano (IMSS Solidaridad), San Francisco (SSA), Las Varas (IMSS), Aguamilpa (IMSS), Santiago (IMSS), Tuxpan (IMSS) y Acajoneta (IMSS), correspondiendo en total seis al IMSS, dos a la SSA y una respectivamente al IMSS-Solidaridad y al ISSSTE.

En las unidades de segundo nivel (10), el sector dispone de 500 camas censables, correspondiendo la mitad al IMSS, una cuarta parte a la SSA, un 19% al ISSSTE y un 6 % al programa IMSS Solidaridad. El 87 % de las camas se localizan en la zona metropolitana y Costa Sur (Tepic, Xalisco, Compostela y Bahía de Banderas) y el 13 % restante en la zona norte (IMSS), observándose una ocupación de 72 % en la primera y 82 % en la segunda.

#### POBLACION DERECHOHABIENTE Y USUARIA DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD SEGUN REGIMEN E INSTITUCION 1994

REGIMEN E INSTITUCION	POBLACION DERECHOHABIENTE	POBLACION USUARIA	%
TOTAL	512,403	724,377	100
Seguridad Social	512,403	306,650	42.4
IMSS	374,465	216,574	29.9
ISSSTE	136,888	88,977	12.3
SM	1,050	1,099	0.2
Asistencia Social	NA	417,727	57.6
IMSS-Solidaridad	NA	126,942	17.5
SSA	NA	253,498	35.0
DIF	NA	37,287	5.1

FUENTE: INEGI, Anuario Estadístico Del Estado De Nayarit, EDIC. 1995.

### RECURSOS HUMANOS Y UNIDADES MEDICAS EN SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD SEGUN REGIMEN E INSTITUCION 1994

REGIMEN E INSTITUCION	RECURSOS HUMANOS				UNIDADES MEDICAS		
	TOTAL	MEDICOS	PARAMEDICOS	OTROS	TOTAL	DE CONSULTA EXTERNA	DE HOSPITALIZA- CION
TOTAL	5,306	1,254	2,212	1,840	279	260	19
Seguridad Social	3,486	700	1,423	1,363	59	51	8
IMSS2,806	543	1,041	1,222	34	28	6	
ISSSTE	649	150	370	129	24	23	1
SM	31	7	12	12	1	-	1
Asistencia Social	1,820	554	789	477	220	209	11
IMSS-Solidaridad	350	130	136	84	80	79	1
SSA	1,348	375	321	352	108	98	10
DIF	122	49	32	41	32	32	-

FUENTE: INEGI, Anuario Estadístico Del Estado De Nayarit, EDIC. 1995.

## Educación

### Educación inicial

Existen 12 CENDIS que atienden sólo 1,417 niños y se encuentran ubicados en la ciudad de Tepic (no existe ninguno en otra cabecera municipal), mismos que son insuficientes. La exigencia de más centros se hace evidente en la medida que la mujer nayarita se vincula cada vez más al mercado de trabajo. La demanda potencial a este nivel educativo es del orden de más de 50,000 infantes en términos de población infantil en los rangos de edad de 0-5 años. Sin embargo, la demanda real, que es mucho menor a la cifra anterior señalada, no está mínimamente satisfecha considerando la incorporación creciente de la mujer nayarita a la vida productiva. Este año arrancarán 2 nuevos centros para los hijos de trabajadores de la educación.

### Educación preescolar

Este nivel es atendido por 1,329 docentes, que distribuido entre el número de alumnos equivale a un promedio de 24 alumnos por maestro, que laboran en 687 escuelas distribuidas en todo el estado.

La demanda atendida es del 54% de la población de 5 años, por lo que el déficit es aún importante.

La mayoría de los centros escolares no se ajusta a la normatividad y carece de un sistema eficiente de supervisión escolar.



## **Educación primaria**

En términos de población, la demanda potencial es de más de 200,000 niños, el total de alumnos atendidos en el presente ciclo escolar es de 147,064 niños inscritos en los 6 grados que componen este nivel educativo, mismo que es cubierto por tres vertientes; el sistema federal descentralizado con un 87.7% el estatal SEC 9% y las escuelas privadas con un 3.2%. En su conjunto, la demanda de servicios educativos tiende a decrecer, paralelo a la disminución de tasa de crecimiento poblacional.

La concentración de la demanda de servicios educativos se encuentra en las cabeceras municipales, en particular Tepic, Santiago Ixcuintla y Compostela, que juntas hacen las dos terceras partes de los centros educativos, por lo que la desigualdad regional es evidente.

## **Secundaria**

Una eficiencia terminal de 76.6%, que también es superior al índice nacional, nos obliga a revisar a fondo los sistemas de supervisión y evaluación escolar para certificar si éstos coinciden con nuestra realidad en el aula.

## **Educación especial**

Existen sólo 10 centros que atienden más de 3,500 niños con capacidades disminuidas organizados en 13 unidades de grupos integrados. El sector rural e indígena no cuentan con este servicio. En 13 municipios no existen centros especializados; se requieren más centros de capacitación especial y psicopedagógicos.

## **Educación media superior**

Este ciclo medio superior tiene una duración de tres años; participan fundamentalmente el gobierno federal, la Universidad Autónoma de Nayarit y el sector privado.

La primera opción propedéutica la atiende la UAN con 16 preparatorias, hay también 20 escuelas particulares y 2 bachilleratos pedagógicos, uno estatal y otro particular.

La opción terminal la ofrecen CONALEP, 2 Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS), la escuela de enfermería de la UAN y 4 escuelas privadas: 3 para trabajo social y una de enfermería.

La modalidad bivalente la imparten 4 Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) federales, y uno particular; 6 Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTa) y dos Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CET Mar).

## ***Vivienda y desarrollo urbano***

El concepto vivienda, en cualquier idioma, encierra el bien duradero que el hombre utiliza ininterrumpidamente a lo largo de su existencia vivienda no sólo implica el concepto económico, el nivel de vida ni el social, el modo de vida, ambos íntimamente ligados, sino bastante más; por ello, el gobierno de Nayarit considera a la vivienda como elemento básico para el desarrollo de la entidad.

En términos generales el déficit habitacional en el estado se considera constituido por el déficit acumulado por viviendas en estado inadecuado y por viviendas para el crecimiento poblacional.

En el estado, de 1970 a 1990, el promedio de ocupantes por vivienda pasó de 5.6% a 4.8% para el total estatal; el número de viviendas con tres o más cuartos representa el 63.0% y sólo el 8.8% son viviendas con uno.

Los resultados censales de 1990 muestran una mejoría en la calidad y en la dotación de los servicios.

### **Desarrollo urbano**

En lo referente al servicio de agua potable, en la entidad se atienden 519 localidades, que representan el 27% del total de ellas; en éstas se asientan 673,000 habitantes, el 83.5% de la población del estado, porcentaje que supera al nacional. La baja cobertura a nivel de localidades se debe en gran parte a la dispersión de la población. Si bien el porcentaje de la población atendida es alto, superior al índice nacional, debemos señalar que existe un bajo nivel de servicio en el suministro a la población, ya que éste no se proporciona de manera continua ni en cantidad suficiente. Debemos señalar también que en localidades que cuentan con el servicio no se atiende a todos sus habitantes; éste se estima entre el 50 y el 80% de eficiencia.

Con el servicio de drenaje se atiende sólo a 30 localidades, éstas representan el 1.5% del total de ellas en la entidad. La población con este servicio suma 251 mil habitantes, 32% de la población del estado, porcentaje muy por abajo de la cobertura nacional que es del 51%. El volumen de descarga de estas aguas residuales es tratado en lagunas de oxidación y posteriormente vertidos en ríos y drenes naturales; el tratamiento que recibe el agua residual en las lagunas de oxidación es insuficiente y deficiente en su operación y mantenimiento. La ciudad de Tepic es la única que cuenta con una planta de tratamiento, ésta opera ineficientemente.

En lo que corresponde al suministro de energía eléctrica, el estado tiene una cobertura de 762 localidades atendidas y una población servida de 823 mil habitantes, 96% de la población total.

**POBLACION CON SERVICIO DE AGUA, DRENAJE Y ELECTRICIDAD POR REGION (1990)**

REGION	No. DE MUNICIPIOS	TOTAL DE OCUPANTES	POBLACION CON AGUA	% POBLACION ATENDIDA	POBLACION CON DRENAJE	% POBLACION ATENDIDA	POBLACION CON ENERGIA ELECTRICA	% POBLACION ATENDIDA
COSTA NORTE	7	310,917	228,136	73.4	132,627	42.7	293,007	94.2
SIERRA	3	40,238	14,898	37.0	3,601	8.9	10,902	27.1
CENTRO	2	261,199	234,630	89.8	197,098	75.5	252,475	96.7
COSTA SUR	2	99,445	86,397	86.9	59,158	59.5	92,150	92.7
SUR	6	95,204	82,661	86.8	46,495	48.8	88,488	92.9
NAYARIT	20	807,003	646,722	80.1	438,975	54.4	737,022	91.3

La región Costa Norte tiene 20 localidades urbanas. El municipio con mayor grado de carencia en dotación de agua potable es Santiago Ixcuintla, cuyo porcentaje de satisfacción es de 59.5%, los otros municipios están por encima del promedio estatal.

A grandes rasgos podemos concluir que el principal problema en materia de satisfactores urbanas que enfrenta esta región es el drenaje.

La región Sierra cuenta con gran déficit en materia de servicios básicos, como es el caso de agua potable que en relación a la población del estado que dispone de este servicio, solamente representa el 2.3%.

La región Centro, en cuanto a la dotación de servicios básicos, es el mejor nivel de dotación de agua potable en su domicilio o en su terreno, que llega al 89.8%, cifra que está por encima del promedio estatal.

En instalaciones hidrosanitarias aunque es alto el promedio, existen problemas que contribuyen a la aparición de algunas enfermedades, que a grandes rasgos podemos concluir que es el principal problema de la región.

La región Costa Sur dispone de servicios básicos; el 93.3% posee energía eléctrica, el 87% agua entubada y el 59% cuenta con drenaje en el municipio de Compostela; en cuanto a Bahía de Banderas el 87% de la población disponía de agua en su domicilio, el 60% contaba con drenaje y el 92% contó con energía eléctrica.

La región Sur en general tiene un nivel satisfactorio de agua potable en su domicilio o en su terreno que llega al 86.8%, cifra que está por encima del promedio estatal que es de 80.1%.

En instalaciones hidrosanitarias el promedio es muy bajo pues solamente el 48.8% cuenta con instalaciones conectadas a la red pública o a fosa séptica y el 51.2% desaloja los desechos a la vía pública.

En lo referente a la vialidad urbana, en casi todas las localidades del estado el porcentaje de vialidad primaria es muy reducido, un gran número de calles no tienen continuidad, lo que ocasiona congestión de tránsito vehicular y peatonal, demoras en los recorridos y poca claridad de la imagen urbana; se carece de pavimentación adecuada y su estructura vial es anárquica. Algunas localidades son cruzadas por carreteras, representando esto un alto índice de inseguridad para los peatones y problemas en el flujo de los transportes. La nomenclatura es inadecuada, dificultando la localización de calles y números.

El estado cuenta con el número suficiente de rastros y mercados, necesarios para proporcionar el servicio de abasto, se requiere en su mayoría reparar y asear los edificios.

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

El comportamiento de la participación del producto interno bruto del estado de Nayarit de 1970 a 1993 ha presentado una tendencia descendente, ya que de representar el 0.86% del total de la nación ha descendido hasta tener una participación del 0.73%, lo que sitúa al estado en 1993 en el 28° lugar nacional, solamente seguido por Colima, Tlaxcala y Baja California Sur, con un producto interno bruto de 8'186,643.

En la composición real del producto interno bruto de la entidad destacan principalmente el sector agropecuario, silvicultura y pesca; el sector de comercio, restaurantes y hoteles; el sector industria manufacturera y el sector de servicios comunales, sociales y personales. Por lo anterior, se deduce la tendencia económica de la entidad pero el análisis de las composiciones de años anteriores muestra cómo la disminución en la participación del sector de comercio, restaurantes y hoteles influye en el comportamiento global del producto interno bruto, ya que es el sector que ha presentado una tendencia más errática y similar a la aportación general de la entidad al producto interno bruto nacional.

Por otro lado, el sector agropecuario, silvicultura y pesca muestra que la economía esta volviendo a su sector de origen, lo cual no ha presentado el mismo impacto económico como lo sería en otro tipo de negocio o sector. Por ultimo, el sector de la industria manufacturera ha mantenido una participación estable a través de los años, a pesar de haber presentado unos incrementos considerables en los últimos años.

## **ENFOQUE REGIONAL**

El presente apartado contiene en términos generales un enfoque regional que permite identificar pormenorizadamente las demandas sociales por cada una de las regiones que conforman la entidad. Es importante destacar que las demandas más apremiantes son aquellas que están

significadas en el sector salud, educación, desarrollo urbano, electrificación, lo que nos permite visualizar objetivamente la referencia con respecto a los indicadores de necesidades que en el propio apartado se registran.

### **Salud**

El sector salud presenta sus necesidades en función de 7 tipos de unidades de salud a cargo de instituciones oficiales como la Secretaría de Salud, ISSSTE, IMSS ordinario e IMSS-Solidaridad.

- Dispensario médicos con capacidad de atender a 500 habitantes.
- Casas de salud con capacidad de atender a menos de 500 habitantes.
- Unidades auxiliares de salud con capacidad de atender de 500 a 1000 habitantes.
- Centros de salud con capacidad de atender de 1000 a 3000 habitantes.
- Clínicas con capacidad de atender de 1000 a 3000 habitantes.
- Unidades médicas con capacidad de atender de 1000 a 3000 habitantes.
- Hospitales con capacidad de atender de 15000 a 18000 habitantes.

TIPO DE DEMANDA	TOTAL	REGIONES									
		COSTA NORTE	%	SIERRA	%	CEN-TRO	%	COSTA SUR	%	SUR	%
CONSTRUCCION	141	53	37.58	22	15.68	24	17.02	13	9.22	29	20.57
RECONSTRUCCION	85	25	29.41	20	23.53	8	9.41	9	10.59	23	27.06
EQUIPAMIENTO	35	12	34.28	7	20.00	6	17.14	3	8.57	7	20.00
AMPLIACION	17	7	41.19	2	11.76	2	11.76	2	11.76	4	23.53
TERMINACION	13	7	53.88	2	15.38	2	-	-	-	2	15.38
TOTAL	291	104	35.74	53	18.21	42	14.43	27	9.28	65	22.34

Finalmente, el estado de Nayarit presenta un déficit en infraestructura de salud, destacando la construcción de 141 unidades de salud y la rehabilitación y equipamiento de 120 unidades más, así como la ampliación y terminación de 30 unidades de salud.

### **Educación**

El desarrollo del sistema educativo en Nayarit ha sido fuertemente influido por un proceso de diferenciación social y económico de sectores municipios y regiones del estado, en donde existe una clara correspondencia entre el nivel de desarrollo de la regiones y la naturaleza y calidad de servicios educativos.

**Preescolar***Construcción*

REGION	CONSTRUCCION			
	Aula	%	Anexo	%
COSTA NORTE	54	37.50	159	44.17
CENTRO	36	25.00	62	17.22
COSTA SUR	17	11.81	41	11.39
SIERRA	17	11.81	37	10.28
SUR	20	13.88	61	16.94
	144	100.00	360	100.00

*Reconstrucción*

REGION	RECONSTRUCCION			
	Aula	%	Anexo	%
COSTA NORTE	50	39.37	67	42.95
CENTRO	26	20.47	45	28.85
SIERRA	22	17.32	10	6.51
COSTA SUR	14	11.03	18	11.54
SUR	15	11.81	16	10.25
	127	100.00	156	100.00

**Primaria***Construcción*

REGION	CONSTRUCCION			
	Aula	%	Anexo	%
SIERRA	127	32.40	367	28.47
COSTA NORTE	115	29.34	420	32.58
CENTRO	64	16.33	238	18.47
SUR	46	11.73	141	10.94
COSTA SUR	40	10.20	123	9.54
	392	100.00	1289	100.00

A nivel estatal existe un rezago de 392 aulas y 1,289 anexos en materia de construcción, generando el mayor número de demandas la región Sierra con el 32.40% en necesidades de aulas priorizándose las localidades del Nayar y Huajicori, ya que algunas de ellas no disponen de un local adecuado para que el maestro imparta clases. En construcción de anexos presenta el 28.47%, encontrándose igual la prioridad por localidad. Estadísticamente la región presenta el 26.7% de población de 6 a 14 años que no sabe leer ni escribir siendo el Nayar y la Yesca las que mayores problemas tienen.

### *Reconstrucción*

REGION	RECONSTRUCCION			
	Aula	%	Anexo	%
COSTA NORTE	282	46.38	148	40.77
SIERRA	102	16.78	47	12.95
CENTRO	83	13.65	66	18.18
SUR	73	12.00	63	17.36
COSTA SUR	68	11.19	39	10.74
	608	100.00	363	100.00

En rezagos de reconstrucción, dentro de las escuelas primarias tenemos 608 aulas y 363 anexos a nivel estatal, destacando en orden de importancia Tecuala, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, y Acaponeta, generando conjuntamente un 84.8% de registros en construcciones de aulas. En reconstrucción de anexos, en orden de importancia los municipios de Rosamorada, Acaponeta, San Blas y Tecuala presentan un total de 79.73% de anexos que requieren rehabilitación, los municipios mencionados están considerados dentro de la región Norte.

### *Equipamiento*

REGION	EQUIPAMIENTO			
	Aula	%	Anexo	%
COSTA NORTE	99	45.21	46	31.51
SUR	57	26.02	46	31.51
CENTRO	29	13.24	29	19.86
COSTA SUR	21	9.59	5	3.42
SIERRA	13	5.94	20	13.70
	219	100.00	146	100.00

## Secundaria

### Construcción

REGION	CONSTRUCCION							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
COSTA NORTE	43	31.62	204	39.84	4	80	12	21.43
SUR	30	22.06	105	20.51	1	20	13	23.21
CENTRO	28	20.59	91	17.77	-	-	9	16.07
COSTA SUR	19	13.97	75	14.65	-	-	17	30.36
SIERRA	16	11.76	37	7.23	-	-	5	8.93
TOTAL	139	100.00	512	100.00	5	100	56	100.00

### Reconstrucción

REGION	RECONSTRUCCION							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
COSTA NORTE	46	57.5	93	59.24	4	66.66	5	62.5
SUR	23	28.75	22	14.02	1	16.67	1	12.5
CENTRO	9	11.25	29	18.47	1	16.69	1	12.5
COSTA SUR	2	2.5	11	7.00	-	-	1	12.5
SIERRA-	-	2	1.27	-	-	-	-	
TOTAL	80	100	157	100	6	100	8	100

A nivel estatal se presentan un total de 251 reconstrucciones en aulas, anexos, laboratorios y talleres.

### Equipamiento

REGION	EQUIPAMIENTO							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
COSTA NORTE	40	57.14	58	27.23	-	-	6	17.14
SUR	20	28.57	60	28.17	1	100	9	25.72
CENTRO	6	8.57	12	5.63	-	-	3	8.57
COSTA SUR	2	2.86	63	29.58	-	-	13	37.14
SIERRA	2	2.86	20	9.39	-	-	4	11.43
TOTAL	70	100	213	100	1	100	35	100



El mayor número de demandas registradas para dotación de equipamiento es en el rubro de anexos con un total de 213, siendo el municipio de Compostela el que concentra el 20.66% respecto al total estatal, Acaponeta con el 15.96%, Ixtlán del Río con un 12.21% y Bahía de Banderas con el 8.92%.

Cabe mencionar que en la entidad, por modalidad de servicio, predominan las secundarias generales, con un 55.8%, las secundarias técnicas con un 26%, las telesecundarias con un 15.6% y las de trabajadores con un 2%.

En particular, la telesecundaria es la que ha tenido un crecimiento más espectacular, porque permite por medio de las telecomunicaciones llegar a todos los rincones del estado.

### Bachillerato

La educación media superior tiene tres modalidades: la propedeútica que forma alumnos para continuar en el nivel superior, la tecnológica que es opción terminal y que forma profesionales medios y la tecnológica bivalente, que forma profesionales medios y permite a sus egresados continuar en nivel superior.

En el estado la primera opción la atiende la Universidad Autónoma de Nayarit con 16 preparatorias, y hay 20 escuelas particulares y 2 bachilleratos pedagógicos, uno estatal y otro particular.

La opción terminal la ofrecen CONALEP, 2 Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS), la Escuela de Enfermería de la UAN, y 4 escuelas privadas, 3 para el trabajo social y una de enfermería.

Existe en la entidad una tendencia a incrementarse en forma significativa la opción de bachilleratos tecnológicos bivalentes en contra de la opción propedeútica.

### Construcción

REGION	CONSTRUCCION							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
COSTA NORTE	12	32.43	34	58.62	-	-	3	15
SUR	10	27.03	1	1.72	-	-	1	25
CENTRO	10	27.03	11	18.97	3	-	-	-
COSTA SUR	4	10.81	5	8.62	-	-	-	-
SIERRA1	2.70	7	12.07	-	-	-	-	-
TOTAL	37	100	58	100	3	100	4	100

*Reconstrucción*

REGION	RECONSTRUCCION							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
SUR	8	80	5	20.83	-	-	-	-
CENTRO	2	20	14	58.34	2	100	3	100
COSTA NORTE	-	-	5	20.83	-	-	-	-
TOTAL	10	100	24	100	2	100	3	100

A nivel estatal se tiene 39 necesidades registrados en materia de reconstrucción, de las cuales el 61.54% son anexos, 25.64% aulas, 7.69% talleres y 5.13% laboratorios.

El municipio de Tepic registra el mayor número de demandas en reconstrucción, 14 en anexos, 3 en talleres, 2 en aulas y laboratorios respectivamente. Ahuacatlán, Jala y Santa María del Oro requieren de reparación en anexos, incluyendo a Santiago Ixcuintla de la costa Norte con 3 de ellos para su rehabilitación.

*Equipamiento*

REGION	EQUIPAMIENTO							
	Aula	%	Anexo	%	Lab.	%	Taller	%
COSTA NORTE	9	69.24	32	68.09	-	-	2	100
SUR	1	7.69	7	14.89	-	-	-	-
CENTRO	1	7.69	6	12.77	-	-	-	-
COSTA SUR	1	7.69	2	4.25	-	-	-	-
SIERRA	1	7.69	-	-	-	-	-	-
TOTAL	13	100	47	100	-	-	2	100

**Nivel superior**

Las necesidades registradas para este nivel son hechas primordialmente por el municipio de Tepic, que se caracteriza por ser el más importante en términos económicos y sociales, encontrándose un total de 39 demandas en el nivel superior estructuradas de la siguiente manera: 20 reconstrucciones, 11 equipamientos y 8 construcciones, principalmente en anexos y talleres.

En la entidad la población estudiantil de nivel superior es atendida por la Universidad Autónoma de Nayarit, el Instituto Tecnológico de Tepic, la Normal Superior de Nayarit, la Escuela Normal Experimental y la Universidad del Valle de Matatipac.

En el municipio de Acaponeta se registran un total de 5 demandas, 2 para construcción de anexos, 2 en equipamientos de aulas y 1 para anexos.

### **Escuela digna**

A nivel estatal se registraron 418 planteles con demandas de mejoramiento a su escuela; de ellas el 28.07% se concentran en el nivel preescolar, 51.44% en el nivel primaria y 19.86% en secundaria.

Dentro del nivel primaria las principales escuelas demandantes están ubicadas en los municipios de Tepic, Santiago Ixcuintla, Acaponeta, San Blas e Ixtlán del Rió, que de manera conjunta generan más del 50% en demandas.

De los 120 planteles que solicitan mejoramiento a su escuela en el nivel preescolar el 13.34% es para las escuelas del municipio de Santiago Ixcuintla, el 12.5% para Acaponeta, para Tepic el 10.84% y para Ruiz el 7.5%.

En el nivel secundaria 83 planteles requieren de mejoramientos, los más importantes se encuentran ubicados en Tepic con 16 planteles, Santiago con 10, Rosamorada con 9, Ruiz con 6 Tecuala y Acaponeta con 5, respectivamente.

### **Estímulos a la educación**

Dentro del estado de Nayarit se tiene un total de 34,560 becas para niños que requieren apoyo económico para solventar su educación primaria. Estas becas fueron asignadas primordialmente en los municipios de Tepic, Santiago Ixcuintla, Compostela, Acaponeta, Tecuala, Rosamorada, Santa María del Oro, San Blas, El Nayar, Huajicori y La Yesca, registrando un total de 24,102 niños apoyados en esos 11 municipios; los 9 restantes concentran a 10,458 niños, guardando el mismo orden por municipio en cuanto apoyos a consultas y despensas.

### ***Desarrollo urbano (infraestructura básica)***

#### **Agua potable y alcantarillado**

En el estado de Nayarit existen 1,908 localidades, de las cuales actualmente sólo 535 cuentan con sistema de agua entubada y 54 con sistema de alcantarillado sanitario.

Particularmente en el medio rural, existe gran deficiencia en estos servicios, ya que son localidades o comunidades con población inferior a los 99 habitantes, por lo que el llevar los servicios cuesta bastante; aunado a ello, está la dificultad en el acceso, consecuencia de la topografía del terreno. Asimismo, la contaminación que se genera por las descargas de aguas residuales a los cuerpos de agua y las corrientes es considerable, ya que imposibilita el uso del líquido en otras poblaciones que se abastecen de estas aguas residuales mezcladas.

En tales circunstancias, se presentan a continuación las necesidades para cada región del estado:

Región	Rehabilitación			Ampliación		Construcción			Conduc- y Agua	Estudios Proyectos
	Planta	Pozo	Sistema	Planta	Sistema	Planta	Pozo	Sistema		
COSTA NORTE	12	16	61	5	95	20	29	77	6	6
SIERRA	3	1	22	3	30	3		55	7	
CENTRO	12	2	35		40	11	2	82	1	3
COSTA SUR	9	4	17	1	11	13	14	19	4	
SUR	22	5	39	2	34	23	5	34	9	13

Respecto a las necesidades de alcantarillado, las regiones del estado presentan el siguiente comportamiento:

Región	Rehabilitación	Ampliación	Construcción	Estudios y Proyectos
COSTA NORTE	26	31	51	1
SIERRA	1		23	
CENTRO	30	29	117	2
COSTA SUR	14	12	40	
SUR	7	9	70	5

### Urbanización

La necesidad de obras de urbanización en el estado de Nayarit para cada región se expone de la siguiente manera:

Región	Const. de Calles	Emp. y Adoq. de Calles	Guarniciones y Banquetas			Const. y Remod. de Plazas Cívicas Jardines y Otros	Alumbrado Público	Pav. en Colonias Populares
			Guarniciones	Banquetas	Muro de Contención			
COSTA NORTE	19	214	35	6	4	185	44	4
SIERRA	1	20	1	4	4	100	1	
CENTRO	23	160	85	26	6	100	33	35
COSTA SUR	1	64	8	5	4	38	19	8
SUR	11	78	18	39	4	94	48	13

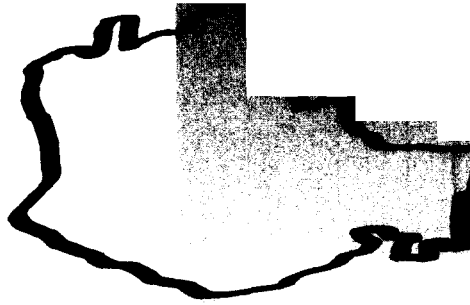
## Electrificación

En lo que respecta a las necesidades de electrificación en el estado de Nayarit, aún quedan por electrificar 31 comunidades rurales con un número mayor a 100 habitantes; no obstante, del total de localidades existentes en el estado, se han electrificado el 40% de las localidades rurales y el 100% de las localidades urbanas. Asimismo, respecto a la población con servicio eléctrico se ha alcanzado el 89.20% de la población rural y el 98.44% de la población urbana.

Con base en lo anterior, las necesidades de electrificación se presentan de la siguiente manera en las regiones del estado:

Región	URBANO		RURAL		Pozos		Pozos Agrícolas	No Convencionales
	Construcción	Ampliación	Obra Complementaria	Construcción	Ampliación	Obra Complementaria		
COSTA NORTE	13	39	1	8	79			
SIERRA		2		34	5	1		
CENTRO	46	35	30	9	18	15		43
COSTA SUR	2	7	1	6	38	2		
SUR	14	14	7	10	26	9		

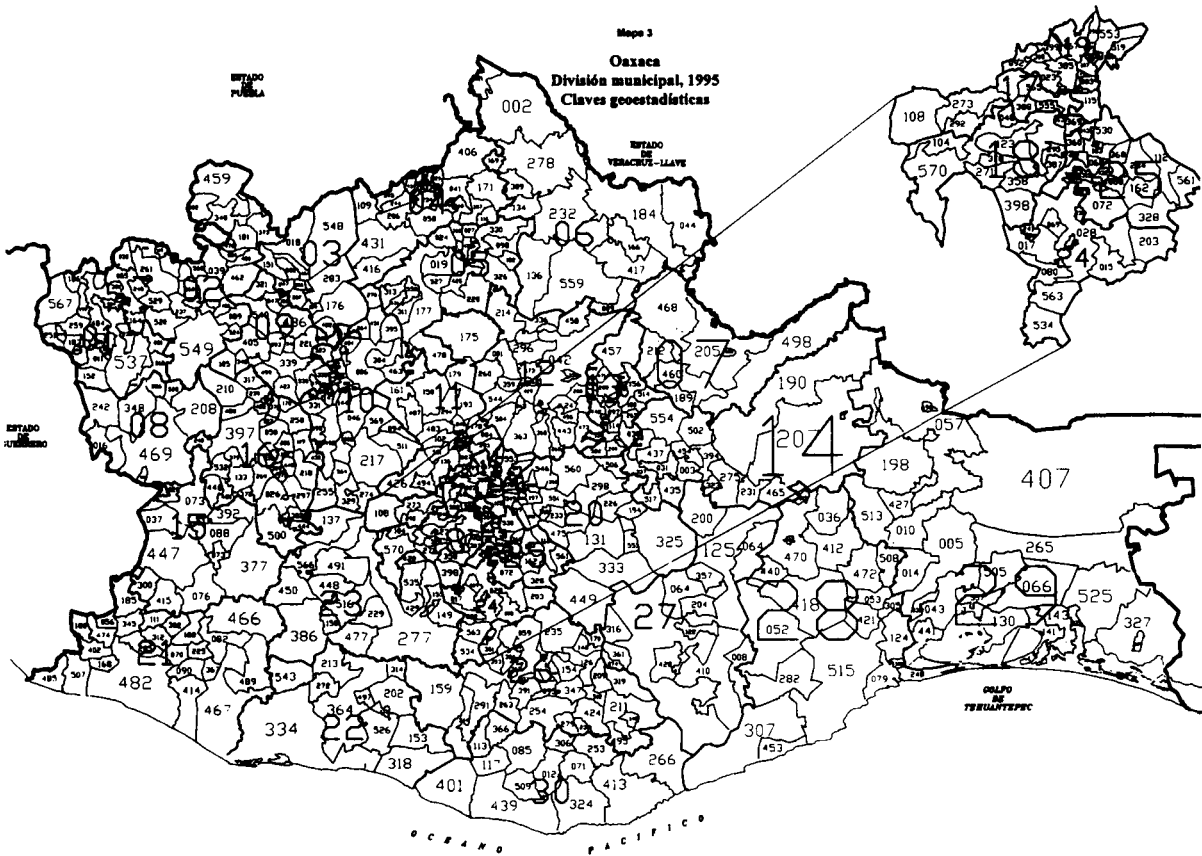




# Oaxaca

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>643</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>655</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>669</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>675</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>683</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>691</b>





## ***Preliminar***

***E***n este trabajo se analiza la administración pública estatal de Oaxaca, identificando las condiciones, características y problemas de la misma, con el propósito de aportar alternativas para su mejoramiento.

*El capítulo primero presenta la dinámica socioeconómica en que interactúa la administración pública estatal. Para ello hace una breve descripción de las características Socioeconómicas y demográficas que configuran las diferentes regiones del estado y que determinan la organización y funcionamiento de la administración estatal. También se resaltan en este capítulo el grado de satisfacción de las necesidades sociales básicas, como son vivienda, salud, educación y nivel de ingresos; la participación estatal en las actividades productivas de los sectores primario, secundario y terciario por medio de estadísticas del producto interno bruto y de la Población económicamente activa, y las demandas sociales recibidas y atendidas por el gobierno estatal.*

*En el capítulo segundo se presenta la organización de la administración pública estatal, destacando las formas de organización administrativa (central, paraestatal y desconcentrada); los medios de coordinación interinstitucional, como son la sectorización del sector paraestatal y los organismos colegiados, y los medios de participación social en la gestión pública a través del Sistema Estatal de Planeación Democrática en sus vertientes de participación social, estructura institucional y la infraestructura y subsistemas de apoyo.*

*El capítulo tercero analiza la organización y funcionamiento de los sistemas “globales” de gestión, asociados a las funciones normativas, de orientación, regulación y apoyo a las áreas sustantivas de la administración pública, rescatando los rasgos principales que los identifican como “modelos de gestión” e instrumentos para mejorar las acciones de gobierno en materia de la planeación-programación, presupuestación; la 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 capítulo cuarto desarrolla otro de los medios para elevar la eficiencia de la administración pública estatal, como es la profesionalización de los servidores públicos, precisando el régimen jurídico del personal que labora en la administración estatal, los aspectos cuantitativos a partir de la distinción de funciones, adscripción y los perfiles profesionales predominantes, reseñando los esfuerzos por elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y las tareas encaminadas al establecimiento de un servicio civil de carrera.*

*El capítulo quinto estudia los mecanismos de coordinación federación-estado-municipios en sus modalidades de coordinación administrativa y coordinación económica-financiera; los procesos descentralizadores federación-estado y estado-municipio de mayor relevancia, fundados en la transferencia de competencias, recursos, facultades y capacidad de autogestión; y presenta algunas reflexiones en torno al fortalecimiento del sistema federal.*

*El capítulo sexto reseña las experiencias valiosas en materia de modernización administrativa que han arrojado resultados satisfactorios en el mejoramiento de la administración pública estatal, a través del Programa para la Modernización y Simplificación de la administración pública estatal, las acciones que se han realizado para la modernización del marco jurídico a través de los decretos emitidos por el poder legislativo estatal, que reforman leyes de carácter estatal y crean organismos administrativos que auxilian al ejecutivo estatal, y de la estructura institucional, particularmente de aquella relacionada con la atención al público como el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, señalando las perspectivas en este renglón.*

*El Instituto de Administración Pública de Oaxaca expresa su profundo agradecimiento a las personas e instancias que colaboraron en la realización de esta investigación, a través de su intervención directa, documental o asesoría. A todas ellas nuestro sincero reconocimiento por habernos ayudado a hacerla posible.*

*En primer término, debemos señalar el apoyo definitivo que el Gobierno del Estado, Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, nos brindó al otorgarnos todo tipo de facilidades e instruir a las diferentes dependencias y entidades para poder tener acceso a la información y comentarios requeridos. Dentro de esas áreas administrativas, cabe destacar la participación de la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Administración y la Contraloría General del Poder Ejecutivo.*

*Es justo señalar, asimismo, la valiosa contribución de los Consejeros del IAPO, quienes con su aportación y sugerencia confirmaron su adhesión e integración prácticas a su desarrollo.*

*Mención especial merecen la Lic. Blanca Sánchez López, Secretaria Ejecutiva del Instituto; Lic. Cristina Gómez Sandoval Hernández, Coordinadora de Capacitación y el Lic. Juan Pérez Audelo, Coordinador de Difusión; quienes trabajaron intensamente en la integración y articulación de los diferentes capítulos.*

*Gracias a los empeños y respaldos señalados, fue posible la elaboración de este trabajo que, aunque perfectible, representa un interesante esfuerzo en el reconocimiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Oaxaca en la actualidad.*

Instituto de Administración Pública de Oaxaca.

# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



## MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

**L**a modernización de la gestión pública en Nuevo León tiene la más alta prioridad y es uno de los compromisos más serios desde los inicios de la presente administración y, por lo tanto, se ha convertido en una meta deseable para todo aquel que pretenda servir de una manera eficaz, y con una visión clara de lo que es la satisfacción de las necesidades de nuestra sociedad.

Los resultados visibles de este cambio hacia lo moderno deberán apreciarse en la calidad creciente de los servicios que la sociedad demanda.

Así, la calidad, la eficiencia y la eficacia son normas de actuación ejemplar en el nuevo Nuevo León que se está construyendo.

Para ello la gestión pública en el estado deberá estar también a la altura de los tiempos y de los avances de la tecnología moderna.

Para que esta intención de modernización se convierta en una realidad se creó el Plan Maestro de Modernización, cuya estructura y fundamentos deben ser conocidos y aplicados con uniformidad en todas las dependencias del gobierno estatal, Modernización de la Administración con Calidad (MAC).

Este esfuerzo planeado necesitó todo el apoyo y dedicación, la oportuna y entusiasta participación y por supuesto de la creatividad y del tiempo de todos los que de una u otra manera sirven con orgullo a la sociedad neoleonesa.

Los servidores públicos en Nuevo León no escatiman en su aportación a la modernización, pues están conscientes que lograrla será de magníficos resultados y satisfacción para todos.

Se toma en cuenta siempre, que el eje de la modernización debe ser la calidad de los servicios, no como lo pensamos nosotros sino como lo exige la sociedad y recordemos que el reto es llevar a Nuevo León a mejores horizontes de modernidad y de calidad total.

En repetidas ocasiones se ha hecho énfasis en la necesidad de un cambio en el quehacer de la administración pública y está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo que es indispensable modernizar al gobierno y al país.

De estos planteamientos se ha derivado el lema de que «Modernizar es Tarea de Todos».

## LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO

El gobierno del estado se ha planteado la necesidad de construir un nuevo Nuevo León, para lo cual propone siete tesis fundamentales, que son las prioridades que orientan su gobierno, contenidas en el Pacto Nuevo León:

- Internacionalización de Nuevo León
- Descentralización y Desarrollo Regional
- Crecer con Orden
- Mejorar la Calidad de Vida
- Seguridad y Justicia
- Modernización de las Finanzas y la Administración Pública
- Democracia y Solidaridad

En lo relativo a la modernización de las finanzas y la administración pública, las estrategias del Pacto señalan que «la modernización de la administración pública es una estrategia que habrá de traducirse en eficiencia de servicio... la reestructuración de la administración pública estatal se realiza con criterios de calidad, eficiencia y modernidad... a través de la calidad total... que obliga a pensar y actuar de manera diferente... La alta dirección debe entender con claridad la necesidad, los fines y la metodología del cambio»

### ***Definiciones***

*Modernización en la administración pública del estado de Nuevo León es:*

- Lograr que nuestro estado sea modelo de administración pública.
- Trabajar con calidad total.
- Administrar en concordancia con la demanda de los tiempos actuales.
- Aprovechar los avances tecnológicos.
- Operar con eficiencia y eficacia.
- Desarrollar integralmente y en forma continua al servidor público.

Calidad total en la administración pública es hacer siempre las cosas correctas y bien a la primera vez, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos y de los usuarios de sus servicios.

El Plan Maestro de Modernización es el documento que establece el compromiso y el mecanismo de implementación de la estrategia de modernización. De manera específica precisa los objetivos, metas, responsabilidades y programas de trabajo para lograr la modernización.

### ***Alcance***

Se pretende llegar a todas las dependencias del gobierno del estado de Nuevo León: las secretarías y coordinaciones de la administración central y los organismos del sector paraestatal.

### ***Objetivos***

Los objetivos que pretende alcanzar el gobierno del estado de Nuevo León: las secretarías y coordinaciones de la administración central y los organismos del sector paraestatal son:

- Servir con calidad creciente a la comunidad.
- Contar con estructuras de organización ágiles, sencillas y muy esbeltas.
- Funcionarios y personal de alta calidad y comprometidos con el cambio buscado.
- Operar y administrar optimizando recursos y con sistemas e información apoyados en tecnología
- Actualizada.
- Funcionar con normas legales y reglamentarias actualizadas respecto a atribuciones y
- Responsabilidades.

### ***Meta***

Que cada dependencia:

- Verdaderamente esté comprometida con la modernización de su gestión.
- Que este compromiso esté documentado en su Plan de Modernización.
- Que para fin de 1997 existan evidencias cuantificadas de avances significativas en los cinco objetivos planteados.
- Que sea implementada la modernización en todas las dependencias.

### ***Medios***

El Consejo de Modernización del Gobierno del Estado de Nuevo León.  
Integrantes:

- Coordinador de Administración.
- Asesor de Calidad del C. gobernador.
- Director de Modernización.
- Dos funcionarios de primer nivel.
- Comités de Modernización por dependencia.
- Titular de la dependencia y sus funcionarios del siguiente nivel organizacional.
- Director de Modernización.
- Facilitador del Proyecto de Modernización.
- Asesor externo.
- La Dirección de Modernización.
- El Modelo de Modernización de la Administración con Calidad.
- El Plan de Modernización de cada dependencia.
- Un conjunto acordado de indicadores de avance que se actualicen mensualmente.
- La documentación ordenada de hechos que permita registrar el cambio y además darlo a conocer oportunamente.

### ***Responsabilidades***

Compete al C. gobernador del estado:

- Instalar el Consejo de Modernización.
- Comunicar el Plan Maestro de Modernización a todas las dependencias de gobierno.
- Revisar avances periódicamente con el Consejo.

Compete a los C. secretarios, coordinadores y titulares de organismos paraestatales:

- Ser promotores y líderes del movimiento de modernización en sus dependencias.

Al Consejo de Modernización:

- El éxito del Plan Maestro de Modernización.
- Instalar los comités por dependencia.
- Conocer y enriquecer los planes por dependencia.
- Hacer seguimiento riguroso de los planes.
- Informar al C. gobernador.
- Tomar medidas correctivas.
- Establecer sistemas de reconocimiento a la modernización.
- Comités de Modernización por dependencia:
- Crear su Plan conforme a lo descrito anteriormente.
- Fijar los objetivos y metas propias.
- Asegurar que se ejecute.
- Informar mensualmente al Consejo de Modernización.
- Tomar acciones correctivas.
- Documentar avances.
- Decidir sobre utilización de apoyos externos.

Dirección de Modernización:

- Principal impulsor y recurso del plan.
- Facilitar y asegurar la implementación y obtención de resultados del Plan.
- Secretario del Consejo y miembro de los comités.
- Responsable del seguimiento riguroso del plan.
- Responsable de la consolidación de la documentación integral.
- Orientar a los comités y sus asesores.
- Coordinar las presentaciones al consejo y al C. gobernador.

Facilitador del Proyecto de Modernización:

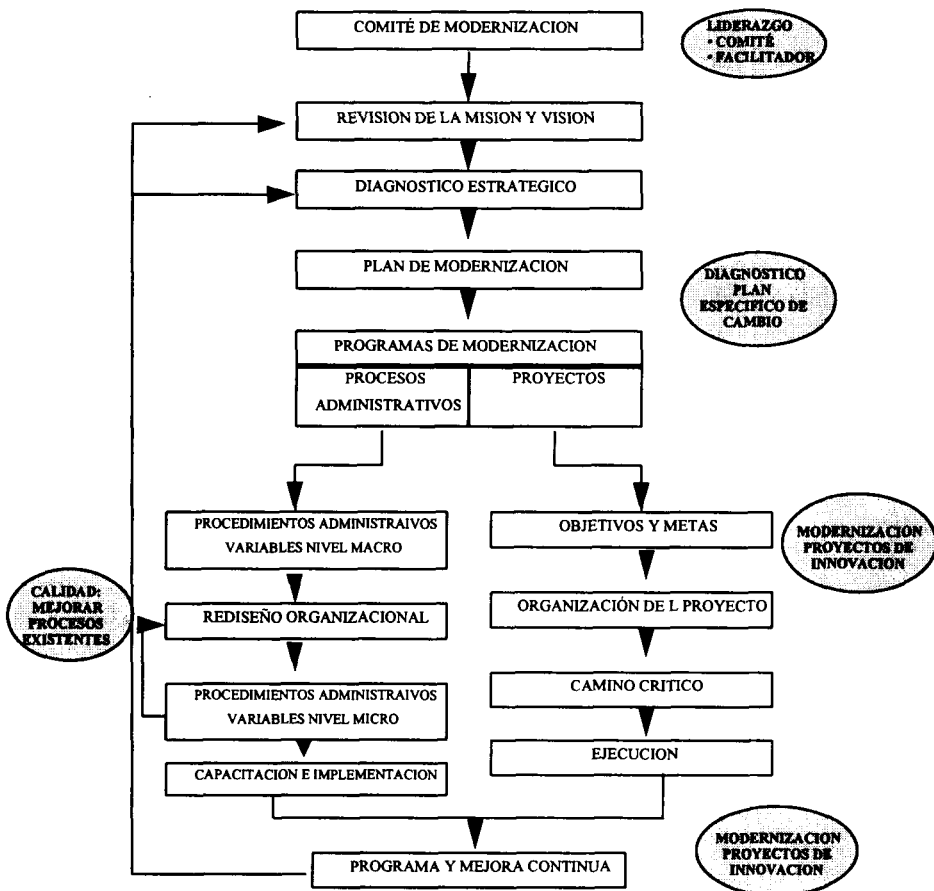
- Apoyar y hacer seguimiento riguroso de uno o más proyectos de modernización, acercando todo el conocimiento y soluciones necesarias, sin dejarse envolver por la operación y asegurando que el plan se mantiene en ruta y oportunidad los resultados esperados por el Consejo de Modernización.
- Mantener informado proactivamente al director de Modernización sobre avances y dificultades de los proyectos a su cargo.
- Archivar la documentación detallada de los cambios logrados.



## MODELO MAC

Los proyectos piloto de los que hablamos en el capítulo 3 demostraron la viabilidad de la administración de calidad Total, iniciaron un proceso irreversible de cambios y generaron confianza en el proceso. Con esta experiencia, se desarrolló un modelo para el cambio aplicable a cualquier dependencia de gobierno y a cualquier gobierno (ver Figura siguiente).

A efecto de implementar el Plan Maestro de Modernización se desarrollo la metodología necesaria a la que se ha denominado: MAC (Modernización de la Administración con Calidad).



Fuente: Coordinación de Administración. Dirección de Modernización Administrativa y Calidad.

El modelo además, es producto del esfuerzo de un grupo de asesores y funcionarios y se sustenta en la teoría de los exponentes máximos de la calidad total y descarta teorías de autores secundarios o mercadotecnistas superficiales.

El Modelo MAC es un proceso administrativo para identificar las áreas más importantes donde debe darse la modernización y asegurar que la misma ocurra tanto en magnitud como en oportunidad, para que el servicio prestado por la dependencia sea de mayor calidad y que responda eficaz y eficientemente a las necesidades actuales y futuras de la comunidad.

Comprende tres partes básicas:

- Planeación estratégica.
- Rediseño de servicios (reingeniería de procesos)
- Administración de proyectos.

En la primera parte, el MAC 1, el comité de calidad se enfoca al cliente y a la utilidad de sus servicios, define su misión, visión, hace una matriz cliente-servicios y un análisis de fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades. Su etapa final es la elaboración de un plan general de cambio con objetivos, metas, estrategias, acciones e indicadores. El equipo reconoce la necesidad del cambio y se compromete con el cliente. Antes de iniciar la reingeniería, el comité se dedica a repensar o reinventar su actividad, pues suele suceder que muchos procesos no requieren rediseño o reingeniería sino total eliminación.

En la segunda fase, el MAC 2, el equipo controla y mejora sus procesos y servicios existentes con diagramas de flujo e indicadores. En esta fase, todos los pasos del proceso que no agregan valor son eliminados a consenso del propio comité. El resultado es la reingeniería de procesos con los siguientes beneficios: procesos sencillos, delegación de autoridad, rediseño organizacional, control absoluto del proceso, sistema de información, indicadores para el control, enfoque al cliente, trabajo en equipo.

Un ejemplo de pasos que no agregan valor son el exceso de firmas de los superiores en el afán de «controlar» los resultados. Sin embargo, la delegación de autoridad, la sistematización de los procesos y la estadística, permiten un verdadero control sin burocratismo.

En paralelo, el equipo define las áreas que requieren de inversión en equipo y tecnología para dar un gran cambio en el MAC 3. En esta fase, el equipo aprende a administrar proyectos a través de las tres variables de control: recursos, metas y tiempo.

El MAC depende de tres factores fundamentales: liderazgo, enfoque al cliente, trabajo en equipo y capacitación. Sin un compromiso del titular de cada dependencia es imposible lograr un cambio. El trabajo en equipo se logra a través del comité de calidad que comprende al titular y a sus colaboradores más cercanos.

Al final, el modelo comprende la medición de la satisfacción del cliente para verificar los resultados del plan. Se cierra el círculo regresando a la etapa de planeación, en lo que se conoce como mejora continua.

### ***Desglose del modelo MAC***

- Revisión de la misión y visión.
- Diagnostico estratégico.
- Plan de modernización.
- Programas de modernización.
- Procedimientos administrativos variables a nivel macro.
- Rediseño organizacional.
- Procedimientos administrativos variables a nivel macro.
- Capacitación e implementación.
- Objetivos y metas.
- Organización del proyecto.
- Camino crítico.
- Ejecución.
- Evaluación y mejora continua.
- Conscientización educación comunicación.

### **Revisión de la misión y visión**

Propósito:

- Definir y clarificar el propósito y razón de ser de la dependencia
- Definir en donde se desea estar en el mediano y largo plazo

Metodología:

- Proceso participativo del equipo directivo de la dependencia
- Análisis de documentación oficial que dió origen a la dependencia
- Repetir el proceso hasta nivel de dirección

Productos:

- Misión y visión actualizada
- Beneficios:
- Unificar criterios y esfuerzos
- Clarificar rumbos y enfoques
- Sentido de pertenencia
- Compromiso e involucramiento del equipo directivo

## **Diagnostico estratégico**

Propósito:

- Identificar las fuerzas y debilidades, amenazas y oportunidades para cumplir la misión y visión de la dependencia, mediante un proceso participativo y con énfasis en los objetivos de la modernización.

## **Plan de modernización**

Propósito:

- Elaborar un documento que integre las oportunidades de mejora, claves detectadas en el diagnostico.

## **Programas de modernización**

Propósito:

- Decidir el proceso de desarrollo de cada programa definido en el Plan de Modernización.

## **Procedimientos *administrativos variables a nivel macro***

Propósito:

- Identificar y priorizar los procedimientos administrativos clave que por su impacto en la misión y en la calidad de servicio deben ser estandarizados, controlados y mejorados.

## **Rediseño organizacional**

Propósito:

- Rediseñar las estructuras organizativas, partiendo de los procedimientos clave identificándolos, alineándolas con la misión y visión definidas previamente.

## **Procedimientos *administrativos variables a nivel micro***

Propósito:

- Detallar los procedimientos administrativos necesarios para garantizar la calidad de los procesos.

### ***Capacitación e implementación***

Propósito:

- Desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias en el personal para que operen los nuevos procedimientos de trabajo
- Puesta en marcha de los nuevos procedimientos de trabajo.

### **Objetivos y metas**

Propósito:

- Definir los qué, los cuánto y los para cuándo y cómo de cada uno de los proyectos

### **Organización del proyecto**

Propósito:

- Asegurar que se logre el cambio deseado de una manera ordenada, minimizando costos y recursos, buscando eliminar imprevistos durante la ejecución del proyecto.

### **Camino crítico**

Propósito:

- Representación gráfica de la ejecución del proyecto.
- Visualizar la interpelación entre diferentes funciones y actividades que intervienen.

### **Evaluación y mejora continua**

Propósito:

- Monitorear el cumplimiento del plan
- Evaluar resultados obtenidos y tomar acciones correctivas.

## *Bibliografía*

### **CAPITULO I**

- Garza Villarreal, Gustavo**, Atlas de Monterrey, Edit. **Panorama, S.A. 1995; 509 pag.**  
**Gómez Urrutia Napoleón**, La crisis del presente, los retos del futuro, Edit. **Porrúa, 1985**  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1990  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1991  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1992  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1993  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1994  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1995  
**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León 1996  
**INEGI**, Censo General de Población y Vivienda 1980  
**INEGI**, Censo General de Población y Vivienda 1990  
**Todd Luis Eugenio**, Nuevo León Rumbo al 2000, **Grafo Print, 1990, 189 pags.**  
**Datos Historicos de la Educación en Nuevo León, SEP, 1990.**  
**La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Edit. Futura 1992.**

### **CAPITULO II**

- Castelazo, José R.**, Introducción a la Administración Pública, **Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1974.**  
**Cuenta Pública 1995, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado**  
**Constitución Política del Estado de Nuevo León**  
**Covarrubias, Ricardo, Saldaña, José P.**, Gobernantes de Nuevo León 1582-1979 Edit. **Ricardo Covarrubias 1979; 208 pag.**  
**Garza Villarreal, Gustavo**, Atlas de Monterrey, Edit. **Panorama, S.A. 1995, 509 Pags.**  
**Exposición de Motivos de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal 1985, 90, 91, 93, 95.**  
**Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal**  
**Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal**  
**Ley Sobre Gobierno Interior de los Distritos del Estado de Nuevo León y Coahuila, 1857**  
**Los Gobernantes de Nuevo León, Historia, 1579-1989, Edit. J.R. Fortson y cia. 1990; 286 pag.**  
**Martínez Cabañas, Gustavo**, Administración Federal Estatal y Municipal, **INAP, 1985,**

### **CAPITULO III**

- Barajas, Salvador**, Derecho Administrativo del Trabajo, **Ed. Porrúa, México, 1991.**  
**Bravo Ahuja, Víctor E.**, Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, **Ed. Diana, México, D.F., 1989, 382 p.**  
**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
**Constitución Política del Estado de Nuevo León**  
**Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León**  
**Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores**  
**Ley de Desarrollo Urbano**  
**Ley de Planeación Financiera del Estado**  
**Ley del Impuesto sobre Mejoras Específicas**  
**Manual de Gestión Pública**

**CAPITULO IV**

**Duhalf Krauss, Miguel**, La Administración del Personal en el Sector Público, Ed. Instituto de Administración Pública, México, D.F., 1974, 122 p.

**INEGI**, Anuario Estadístico del Estado de Nuevo León, 1990 A 1996

Ley de Planeación Financiera del Estado de Nuevo León

Ley de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado

Ley de Profesiones del Estado

**Sherman y Boolander**, Administración de Recursos Humanos, de. McGraw Hill, 1995,

Tesorería General del Estado de Nuevo León

**CAPITULO V**

**Martínez Cabañas, Gustavo**, La Administración Pública Federal, Estatal y Municipal,

**Ortega Lomelín, Roberto**, Federalismo y Municipio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994, 203 p.

**Pérez Moya, José**, Manual de Estrategia y Gestión de Empresas, Ed. Díaz de Santos, España, Madrid, 1975, 175 p.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1978.

**CAPITULO VI**

**Littman, Ian**, Calidad Total en el Gobierno, **Coopers and Lybrand**, 1993.

**Lukensmeyer, Carolyn**, Reinventando el Gobierno, **National Performance Review**, 1993.

**Morrisey, George**, Planeación Táctica, Ed. **Prentice Hall**, México, D.F. 1995.

Primera Reunión Anual de Calidad 1993 (apuntes).

**Roel Rodríguez, Santiago**, Calidad para Todos, **Monterrey, Nuevo León**, 1993.





# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES



**E**l estado de Nuevo León ha participado actualmente en las políticas de descentralización y de coordinación intergubernamental. El impacto de estos sólo puede observarse a través de un enfoque sectorial que a su vez comprenda tres vertientes:

- Tendencias predominantes con las características del estado.
- Avances de la descentralización, facultades, recursos y responsabilidades.
- Funciones, recursos y responsabilidades que deben descentralizarse para impulsar el federalismo.

## LAS CARACTERISTICAS DEL ESTADO

Nuevo León, desde finales de siglo pasado, confirmó su vocación industrial, si bien es cierto que las plantas fabriles en lo general se han localizado siempre en la ciudad de Monterrey, conviene subrayar el establecimiento de industrias textiles desde el siglo pasado en los municipios de Santiago y Santa Catarina, el primero al sur de Monterrey y el segundo en la parte poniente del estado. Aunque estos tres municipios solo concentraban en 1930 el 24% de la población de todo el estado, la misma área geográfica, comprendida como corredor industrial Santa Catarina, Monterrey y Santiago, en la actualidad, junto con los demás municipios metropolitanos que rodean a Monterrey, concentran ya el 86% de la población de la entidad, lo que representa en números una población superior a los 2,500,000 habitantes.

Lo anterior demuestra el crecimiento industrial y también en el sector servicios que convierte a Nuevo León en un estado preponderantemente urbano que exige estructura sofisticada para abastecer de servicios básicos a una zona conurbada del estado que congregará en 1998 a 12 de los 51 municipios del estado, que en términos absolutos representarán también más del 97% del producto interno bruto de la entidad.

A pesar de lo expuesto, urge desarrollar al mismo tiempo las zonas hoy despobladas que carecían hace años de líneas abastecedoras de gas industrial y servicios básicos como salud, electricidad, agua, drenaje, entre otros.

Todo esto nos presenta una demanda creciente de servicios públicos que tiene como propósito la creación de polos de desarrollo, de acuerdo a la época que vivimos y a la extensión de la planta instalada.

Actualmente destacan 2 proyectos de descentralización en los que se trabaja de manera preponderante:

- Expansión de la región citrícola ubicada en el centro sur del estado a 110 kilómetros de la ciudad de Monterrey.
- Corredor de industria maquiladora del norte del estado, teniendo como eje de operaciones el puente internacional Colombia en la frontera con los Estados Unidos de Norteamérica, especializado este último en giros industriales de exportación en el marco de los procesos de globalización económica.

## **LAS NUEVAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO**

Una entidad federativa con éstas características de industrialización creciente y de expansión acentuada en el área de servicios de alta tecnología para la exportación, requiere de un elevado monto de inversión y mantenimiento.

Se presenta en Nuevo León el caso de una región con vocación definida, pero con retrasos considerables en ciertos sectores de la administración pública que al no ser atendidos a través de una planeación estratégica, ésta, impedida en ocasiones por la centralización de las decisiones urgen de un trato especial y particular para un modelo de desarrollo que ya probó sus bondades con su consecuente aportación en impuestos federales.

## **HACIA UNA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL RESPONSABLE**

Las necesidades actuales del estado se agrupan en 2 grandes conjuntos:

- Los de soporte en la infraestructura para el área metropolitana de Monterrey (agua, drenaje, pluvial, vivienda, electricidad).
- El desarrollo de áreas distantes al área metropolitana de Monterrey.

Que puedan recibir apoyos específicos de infraestructura para multiplicar oportunidades de empleo y mayor expansión industrial de exportación posible por la ubicación geográfica del estado y tradición de cultura industrial que la distinguen.

Se necesita la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, para generar juntos las respuestas a estas necesidades actuales, en el sentido de crear condiciones favorables para que las dos que se presentan, sean posibles, se trata de atender ciertos rubros en forma dirigida para recuperar los montos de inversión a corto plazo con el aumento de la producción industrial de servicios y la del sector agropecuario a través de la participación directa de los particulares.

Actualmente la forma de distribución de participaciones federales es desfavorable para Nuevo León en el sentido de que recibe menos de lo que reparte en impuestos al gobierno federal en términos reales.

Las participaciones federales, han bajado en los últimos diez años en más de un 13% por no considerar en la fórmula redistributiva de participación de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal dos aspectos que a la fecha no son tomados en cuenta:

- Porcentajes de producción
- Capacidad exportadora

De mantenerse la fórmula actual sólo se favorece a los Estados de alto crecimiento demográfico y mayor consumo, en los que Nuevo León no destaca. Sin embargo, las posibilidades de crecimiento económico y diversificación en la productividad son muy grandes.

Las políticas de descentralización del gasto federal en el caso Nuevo León son aceptables más no suficientes y determinantes.

Analizemos ahora los planteamientos, perspectivas y experiencias registradas en los distintos sectores de la administración pública estatal en materia de coordinación intergubernamental.

### ***Sector gobierno***

De acuerdo a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado este sector, se compone de 33 subsectores específicos que van desde el registro civil hasta el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Entre otras áreas se encuentran las de Juegos y Sorteos, Notarías Públicas, Prevención y Readaptación Social, Seguridad Pública, Defensorías de Oficio, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Asuntos Agrarios, Asuntos Históricos, Asesoría a Municipios, Periódico Oficial del Estado.

Además de los correspondientes a Asuntos Electorales, relación con los otros dos poderes del estado, protección civil y políticas de población entre otras.

En todos estos ramos ha existido siempre coordinación y colaboración con la federación y se ha desarrollado una legislación estatal avanzada en la mayoría de ellos; a pesar de eso siguen pendientes dos aspectos de interés superior: apoyos en materia de seguridad pública, atención a centros de readaptación social.

Con la nueva legislación en materia de seguridad pública debe cubrirse el déficit de recursos en equipo y personal que tienen los municipios del estado los que, por sus reducidos recursos están impedidos de enfrentar grandes necesidades y por otro lado los aspectos antisociales crecen en los centros de alta concentración, como lo es el área metropolitana de Monterrey en donde se genera rápidamente una serie de problemas a consecuencia de la macrocefalia: pandillerismo, delincuencia urbanizada, robo de automóviles, robo a casas habitación, agencias de narcotráfico, invasión de predios urbanos etc.

Estas modalidades también requieren apoyo para cubrir necesidades, sin el cambio de la fórmula redistributiva de participaciones fiscales, el estado no puede hacer frente a estas necesidades.

Los dos centros de readaptación social estatal y federal se encuentran saturados con una considerable presencia de reos del orden federal.

En 1997 fue aprobada la construcción de un nuevo centro de readaptación social con fondos federales. Habrá de mantenerse y realizarse ésta inversión por parte de la federación.

### ***Sector procuración de justicia***

La coordinación entre la Procuraduría Federal y la Estatal es buena; sin embargo, las quejas sobre los abusos, desorden y rezagos en el aparato federal son delicadas.

Actualmente el congreso estatal revisa una Legislación en materia de delitos contra la salud y consumo y tráfico de drogas dentro de su orden legal.

No dejan de señalarse como centralistas las atribuciones de la PGR y del Poder Judicial Federal en los procedimientos de atracción o transferencia de facultades a la federación en asuntos que caracterizan a la justicia del estado como son los de: calificación de leyes estatales a través de controversias constitucionales fallados por la Suprema Corte de Justicia las que vulneran la soberanía judicial del estado.

### ***Sector financiero***

No existe en Nuevo León una ley estatal de coordinación fiscal, se mantiene en el principio de la legislación federal en esta materia de otorgar a los municipios el 20% de lo que recibe el Estado de la federación lo que claramente, hasta la fecha, resulta insuficiente para los municipios así como la legislación específica en el orden estatal.

Al darse la descentralización de los ingresos y del gasto habrá de cambiarse la fórmula de redistribución a los municipios considerando las nuevas fuentes, entre las que destacan: impuestos de ocupación de hoteles, porcentaje de premios en sorteos e impuesto a la compra de automóviles nuevos.

También es notoria la falta de capacidad de los municipios para atender los nuevas ventajas que le ofrecen los convenios de coordinación fiscal como son: el fijar tasas bases y porcentajes que impacten sus haciendas con mayores recursos.

En todo lo anterior habrá de haber una mayor coordinación entre la federación y el estado para registrar avances notorios.

Los municipios a la fecha, tienen importantes adeudos con BANOBRAS, por programas crediticios diseñados desde el centro y aceptados por insuficiencia de recursos donde contratistas y proveedores han fallado (Programa de Modernización Catastral, municipio de Monterrey).

### ***Sector contraloría y desarrollo administrativo***

En el estado de Nuevo León, el H. Congreso local viene de aprobar una nueva legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos y se encuentra en transición hacia una

posible nueva forma de fiscalización con la participación ciudadana profesional y pagada por el estado.

En materia de desarrollo administrativo resaltan las políticas de ordenamiento y homologación de sistemas computacionales en distintas áreas de la administración; las políticas de modernización administrativa y calidad por falta de recursos se encuentran sin inversión ni aliento.

El rediseño del aparato estatal parece ser inpostergable, en el que habrá de considerarse la participación ciudadana en los renglones de vigilancia y medición de la calidad.

### ***Sector desarrollo social***

Desde la década de los años setentas, la descentralización de programas de inversión pública ha sido bien recibida y aprovechada para responder en muy distintos ramos a necesidades diversas a partir de 1973 con la creación de los comités promotores de desarrollo económico (COPRODES), del programa para el desarrollo rural (PIDER) y años más tarde los programas de desarrollo regional (PDR) y en los últimos sexenios, el PRONASOL y el programa del combate a la pobreza, han apoyado fuertemente las necesidades de infraestructura tanto en el área metropolitana de Monterrey como en las distintas regiones del estado.

Los Consejos de Desarrollo Municipal sustituyeron a los COPLADEMUN y a los subcomités regionales del COPLADE, que funcionaron en la década de los ochenta.

A la fecha funcionan para el desarrollo municipal, que representa la transferencia del 50 % del ramo 26 del presupuesto federal.

En este año crecieron en un 60% los techos financieros del Programa del Combate a la Pobreza, lo que representa así una progresiva y creciente descentralización de fondos a favor del estado.

El problema se sitúa ahora en la presentación de propuestas de nuevos mecanismos de la asignación del presupuesto federal dentro de la Ley de Egresos; que debe de contemplar el presupuesto para 1998, insistiéndose en que el impulso a la descentralización, posición que comparte Nuevo León en gran medida, pueda lograrse a través de la descentralización de fondos a favor de los estados y municipios tomando en cuenta las necesidades de infraestructura de áreas urbanas marginadas y regiones estratégicas en expansión estratégica donde los recursos puedan entregarse directamente a los municipios en apoyo a los programas que habrán de diseñar los gobiernos estatales conjuntamente con los municipales buscando que sean éstos últimos quienes propongan y ejecuten éstas acciones. comprobándose que se consiguen ahorros con la gestión a nivel municipal que incluyen materiales y proveedores de cada región.

Un criterio del todo aceptable es que la naturaleza del gasto debe de ser la razón para la asignación, ejecución y evaluación. Esto representaría para los estados equilibrar las finanzas de los municipios modificando el presupuesto de egresos de la federación destinando estos fondos para atender a programas de dotación de infraestructura de alta prioridad, dentro de las estrategias que establezcan los propios estados.

### ***Sector comunicaciones y transportes***

La coordinación federación-estado en materia de carreteras se inicia en el año de 1933 con la creación de las juntas locales de caminos que fueron liquidadas en 1987 creándose organismos estatales autónomos conocidos como Comisiones Estatales de Caminos, algunos de ellos funcionaban con la supervisión de la Secretarías de Obras Públicas de los Estados.

Actualmente en Nuevo León se siguen asignando recursos para la conservación de caminos locales, en ocasiones operan los centros de la SCT en el estado, lo deseable es que éstos fondos sean transferidos directamente al estado para que sea éste quien los etiquete en necesidades propias de su red carretera estatal, por ejemplo: la creación de los organismos conocidos como Policía de Caminos Locales que actualmente hacen mucha falta en nuestra entidad federativa.

Corresponde al área de Obras Públicas del Estado de Nuevo León, cubrir la necesidad de asegurar un parque de maquinaria con personal especializado para atender en forma permanente la conservación de caminos locales lo que actualmente no existe y depende solamente de las aportaciones federales en caso de que estas existan.

Lo deseable es que cada estado, Nuevo León no es la excepción, cuente con un departamento de carreteras que opere con normatividad y apoyos locales, asignando a contratistas de la región la construcción y conservación de caminos, desarrollándose un sistema propio del estado y que opere con un fondo de contingencia y que pudiera formarse con aportaciones propias del estado, de Caminos y Puentes Federales de ingreso y de los concesionarios de autopistas de cuota.

### ***Sector agricultura, ganadería y desarrollo rural***

La coordinación federación-estado ha sido muy intensa, en los últimos meses se han cedido a favor del Estado, recursos y responsabilidades.

Toca ahora al estado definir estrategias de desarrollo regional suficientes y atinadas para lograr proyectos que aumenten la producción agrícola y ganadera.

Debe anotarse que el estado no ha tenido éxito en proyectos productivos que requirieron el apoyo Federal y que éste no fue prestado con oportunidad ( Proyecto Vaquerías, municipio de General Terán).



La SAGAR, al cambiar sus políticas obligan a una mayor participación con los productores, lo que en el estado es viable y adecuado.

### ***Sector educación***

Se cumplen puntualmente los acuerdos signados en mayo de 1992 sobre la federalización de la educación.

En Nuevo León más del 60% del presupuesto estatal va a este rubro y las necesidades de apoyo federal en materia de pago de salarios y de seguridad social a maestros estatales es creciente.

Los programas de carrera magisterial tienen techos financieros limitados frente a necesidades reales del Estado aún con la participación financiera del gobierno estatal.

Más del 60% del magisterio es estatal de origen por lo que la carga financiera del estado es muy grande.

### ***Sector salud***

La coordinación en ésta materia con la federación se remonta al año de 1938, con la creación de los servicios coordinados de salud pública.

Se ha llegado al cumplimiento de los retos de descentralización en materia de salud pública, es de observarse la creciente inversión tanto estatal como federal.

Existen áreas de conflicto o de insuficiente control y medición de la calidad en subsistemas descentralizados. Los hay recientes, como el abastecimiento de medicamentos y la operación de hospitales.

La concentración de recursos en Monterrey es notoria y necesaria ante la falta de gestión equitativa en el área rural.

Pueden convenirse nuevas formas de control, vigilancia y capacitación que mejoren el servicio.

En Nuevo León la salud se presta a través de un organismo descentralizado; los sistemas estatales de salud, con un diseño moderno que debe de evaluarse en unos meses su operación en éste esquema.

### ***Sector ecología y mejoramiento del ambiente***

Podrán estudiarse a futuro nuevos mecanismos que eviten la creciente presencia federal en fenómenos locales de deterioro del medio ambiente que sólo con participación de los particulares en un pacto con sus gobiernos más próximos puede ser posible y participativo.

A la fecha las instancias federales y en el estado no tienen ni personal, ni presupuesto; sin embargo mantiene su competencia (PROFAPA), un programa especial emergente con la rectoría del gobierno del estado. Podría ser conveniente para atender a la gran empresa que se encuentra en el ámbito de competencia federal y que requiere de mecanismos financieros especiales.

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS



## LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

Las actividades de la administración de personal son acciones que se emprenden para proporcionar y mantener una fuerza laboral adecuada a las necesidades. Estas actividades deben orientarse a anticipar necesidades futuras de recursos humanos. Esta acción se denomina planeación de recursos humanos; una vez que se conocen las necesidades futuras se procede al reclutamiento que se postula como objetivo obtener un número suficiente de personas idóneas para cubrir posibles puestos, este grupo de personas se estudia para proceder a la selección de quien ocupará el puesto. Muchas veces el nuevo empleado desconoce aspectos y funciones básicas del puesto, por esa razón se requiere de conocer el desempeño de cada personal, se procede a su evaluación. La evaluación indica la contribución y confiabilidad de las actividades del personal público.

## SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

La forma y flujo en que se desarrollan estos sistemas son en base a las teorías de administración general, de práctica continua en el sector público, en lo relativo a reclutamiento, ascenso y perfeccionamiento de personal de confianza, altos funcionarios, (de jefe de departamento hacia arriba) se observan los nuevos procedimientos de administración que se detallan en los capítulos 3 y 6 que están orientados hacia los requerimientos de personal público, formación tecnológica avanzada, conocimiento y práctica de sistemas de computo, liderazgo, trabajo en equipo, flexibilidad en la realización de planes y programas, fomento de la responsabilidad compartida y autocompromiso de evaluación periódica por departamento, área y servidor público.

La administración de personal del estado, se vio fuertemente impactada por la crisis económica en enero y febrero de 1995, en donde las áreas que normalmente operaban fueron reducidas hasta en un 50% o 60% se trabajó en la liquidación de personal, en la sustitución de responsables, se compactaron áreas y subáreas y se revisaron en algunos casos funciones que desaparecieron por su escasa importancia o uso práctico atendiendo a los objetivos generales del gobierno del estado.

La Oficialía Mayor del gobierno del estado que por lo general era la encargada de controlar la operación y supervisión de los sistemas de administración de personal, pasó a formar parte de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, creándose la Subsecretaría de administración y Normatividad también dentro del programa de racionalización del gasto público.

El impacto financiero se debió al pago de servicio de la deuda que en el caso de Nuevo León crece al soportar compromisos de pago a instituciones financieras internacionales (de Estados Unidos y Japón principalmente) por los trabajos realizados en las áreas de conducción y abasto de agua potable, sistema de transporte colectivo metro (METRORREY) construcción

de un sistema de vialidad (periferico-metropolitano) cuyo responsable directo de pago inmediato era el gobierno del estado.

Todo el personal de dependencias, de organismos y entidades se liquidó conforme a derecho y en algunos casos las tareas de capacitación, adiestramiento y retroalimentación que se señalan en el capítulo 6.

## **OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN NUEVO LEON.**

**Objetivos sociales:** Se pretende que todo el personal público del estado, mantenga un elevado nivel de responsabilidad en cuanto a su actuación se refiere.

**Objetivos individuales:** El fin principal de todo el personal público es su contribución al buen funcionamiento del aparato público y la satisfacción de las necesidades sociales con un nivel deseable de calidad.

**Objetivos de organización:** Los fines para los cuales las dependencias estatales fueron creadas deben estar siempre presentes en la mente del que presta sus servicios para el gobierno del estado.

## **REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO**

Los trabajadores al servicio del estado y de los ayuntamientos del estado están sujetos a las disposiciones que establece la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el 26 de junio de 1948.

Para los efectos de esta ley se entiende por trabajador a toda persona física que preste un servicio de manera permanente o transitoria, material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que le fue expedido o por figurar en lista de raya, mediante sueldo o salario; en cualquiera de los tres poderes que integran el gobierno del estado o en los ayuntamientos de los municipios de la entidad.

Esta legislación protege al trabajador desde el momento en que toma posesión del empleo o el cargo para el que haya sido designado o desde que aparezca su nombre en nómina o lista de raya.

Igualmente para los efectos de esta ley los trabajadores se clasifican en: de confianza, del poder legislativo, judicial y ejecutivo incluyendo en este último a los servidores públicos que van desde el nivel de jefe de departamento hacia arriba de la escala jerárquica en el aparato público estatal.

El personal administrativo de hospitales, guarderías, puestos de socorro y en general el de aquellas dependencias públicas en el que la suspensión del servicio implica un daño inminente;

disfrutará de las mismas prerrogativas concedidas por esta Ley a los trabajadores de base con excepción del derecho de huelga.

Los trabajadores del estado de Nuevo León, según lo establece el artículo 6 de la Ley del Servicio Civil deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio del que se trata. Esta substitución la realizará el gobierno del estado, o el jefe del departamento respectivo según convenga.

La legislación burocrática de Nuevo León que en forma tradicional se limitaba a esta Ley del Servicio Civil. Se vió enriquecida durante la década de los años ochenta con la publicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Nuevo León.

## **ESFUERZOS POR PROFESIONALIZAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO**

### *Centro de Capacitación en Calidad-CECCAL*

El Centro de Capacitación en Calidad es de los más modernos de Nuevo León. Tiene 8 salas completamente equipadas y un auditorio en donde se capacita a más de 1,000 servidores públicos por mes. En instalación y desempeño compite contra el mejor centro de capacitación privado.

Los cursos que se imparten son cuidadosamente diseñados para asegurar un aprendizaje teórico-práctico y son obligatorios para todos los servidores públicos de gobierno. Los instructores utilizan el lenguaje del sector público; los ejemplos son de gobierno. Esto reduce la resistencia al cambio.

Los cursos que se imparten son:

- Conceptos básicos de calidad.
- Calidad en el servicio.
- Técnicas de servicio.
- Pensamiento estadístico.
- Modelo «MAC».
- Administración de proyectos.
- Manejo de juntas.
- Solución de problemas en equipo.
- Liderazgo en calidad.
- Técnicas de servicio secretarial.
- Rediseño de servicios.

## Desglose de Capacitación

### DESGLOSE DE LA CAPACITACION PARA PERSONAL PUBLICO DENTRO DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

	1994	1995	%
Cursos impartidos	1,056	1,583	49
Horas capacitación	7,400	11,800	59
Asistentes	13,000	23,451	80
Satisfacción	95%	97%	

FUENTE: Secretaria de Finanzas y Tesorería General del estado, Subsecretaría de Administración.

Es la primera ocasión que un gobierno dedica casi el 3% de horas laborables al año (80 horas) a la capacitación de empleados y funcionarios. Como referencia, algunas empresas norteamericanas, ganadoras del premio Malcom Baldrige, dedican sólo la mitad de este tiempo a la capacitación en administración de calidad.

## PLANTILLA DE PLAZAS PARA 1997

A continuación, en el siguiente cuadro se presentan las plazas asignadas para cada oficina administrativa para el año de 1997 de acuerdo al presupuesto de egresos aprobado por la legislatura local (Anexo No. 4. organigramas de la administración pública estatal).

### INFORME DE PLAZAS PRESUPUESTADAS DE GOBIERNO CENTRAL DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO 1997

DEPENDENCIA	No. DE PLAZAS
OFICINA DEL C. GOBERNADOR	7
SECRETARIA PARTICULAR	41
DIR. DE ASUNTOS JURIDICOS DEL EJECUTIVO	12
SECRETARIA GRAL. DE GOBIERNO	6,742
SEC. DE FINANZAS Y TES. GRAL. DEL EDO.	1,488
PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	1,847
SECRETARIA DE EDUCACION	219
SEC. DE DESARROLLO ECONOMICO	218
SRIA. DE DES. URBANO Y OBRAS PUBLICAS	798
SECRETARIA DE DES. SOCIAL	533
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA	163
SECRETARIA DEL TRABAJO	558
REP. DEL GOB. DEL EDO. DENL. EN EL D.F.	6
TRIB. DE LO CONTENCIOSO ADMVO.	17
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>12,649</b>
PODER JUDICIAL DEL ESTADO	1,155
<b>TOTAL</b>	<b>13,804</b>

\* CONCENTRADO DE PLAZAS POR DEPENDENCIA



# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA



**L**a organización de la administración pública estatal ha evolucionado notablemente en los últimos 25 años, al introducir nuevas formas de asignación de funciones, así como la creación de organismos descentralizados por servicio requiere permanentemente de integrar las atribuciones y funciones que le confiere la propia ley en procedimientos ágiles simplificados y de atención directa al público usuario.

La evolución de los procedimientos de la administración estatal comenzó en la década de los años setenta en la que de acuerdo a los dispuesto a la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, cada unidad administrativa, ya sea dependencia, entidad u organismo público descentralizado, tenía obligación de publicar en el periódico oficial del estado sus manuales de procedimientos y servicios al público. En cada una de las áreas de la administración se ha hecho un esfuerzo por reglamentar en el ámbito de sus operaciones y actividades lo procedimientos y servicios al público mismos que están sujetos a una revisión permanente en base a resultados y observaciones del público usuario.

Cada sector de la administración estatal cuenta con una dirección jurídico-consultiva, encargada de registrar los reglamentos en vigor, y anexar los cambios que éstos observan por razones de mayor simplificación o mayor transparencia, objetivos de la presente administración, los que constituyen dos programas internos de trabajo diario. En el área de fomento económico existe desde hace cuatro años la ventanilla única de servicios a los usuarios y en materia fiscal se publica anualmente un prontuario de sistemas y procedimientos para los contribuyentes. Durante 1997, se ha incluido a la lista de procedimientos en la Secretaría de Finanzas, el reglamento para el pago del impuesto de ocupación de hoteles, de reciente creación, así como para los impuestos de compra de automóviles nuevos, y participación de juegos y sorteos, en lo relativo a premios recibidos por residentes en la entidad.

## **REGISTRO, SIMPLIFICACION Y MODERNIZACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS**

En el caso de Nuevo León, entidad federativa con una larga tradición en materia de reforma administrativa y modernización durante los últimos años, se han instrumentado a nivel local diversos programas con el propósito de convertir el modelo burocrático tradicional en un modelo administrativo competitivo y eficiente.

En Nuevo León, casi el 85 por ciento de su población es urbana. Desde hace muchos años ha vivido pacíficamente en democracia y enorme competencia política. Tiene un alto grado de alfabetismo y educación. Existe una prensa crítica e independiente.

Por su cercanía a la frontera con los Estados Unidos, siempre ha sido un mercado de compradores, una plaza muy difícil de conquistar para cualquier comerciante. Los clientes son exigentes, analíticos y muy conscientes de la calidad y el precio.

Su gente es trabajadora y austera. Se preocupa más por el fondo que por la forma, más por la esencia que por la elegancia y es poco amiga de las jerarquías y la retórica.

Esta sociedad demanda servicios de primera de sus autoridades y respeto a sus derechos fundamentales. Es pieza clave en la transformación de la administración pública.

Cuando se pensó en un proceso de modernización, lo natural fue agregarle el adjetivo «con calidad», es decir, con los conceptos, filosofía, herramientas y valores de la calidad total.

En 1991, el gobernador presentó a la comunidad un documento llamado El Pacto Nuevo León como una visión de largo plazo con 7 estrategias fundamentales:

- Internacionalización de Nuevo León.
- Descentralización y desarrollo regional.
- Crecer con orden.
- Mejorar la calidad de vida.
- Seguridad y justicia.
- Modernización de las finanzas y la administración pública.
- Democracia y solidaridad.

Cada tesis del Pacto Nuevo León fue desglosada en proyectos concretos, con responsables estrategias y metas específicas en un ejercicio de planeación realizado por cada una de las dependencias de gobierno, con herramientas de calidad.

La validación de proyectos se realizó hacia arriba (gobernador) y hacia abajo (subsecretarios, directores y jefes de departamento). El ejercicio, en síntesis, fue a fondo y sumamente participativo, con el fin de eliminar la clásica planeación sobre las rodillas y reducir las decisiones presupuestales centralizadas, tan típicas en los gobiernos tradicionales.

Una vez conformado el catálogo de proyectos se procedió a seleccionarlos de acuerdo a la maximización del beneficio social y a las restricciones presupuestales. Para ello, se diseñó una herramienta de valuación de acuerdo a 6 variables importantes como el grado de urgencia del proyecto, el número de beneficiarios y a su impacto en las siete tesis del pacto.

De esa manera, todos los proyectos compitieron entre sí por la obtención de recursos. El primer año surgieron 110 proyectos, el segundo 330 y el tercero 440. Se seleccionaron los de mayor impacto social, de acuerdo al modelo de maximización de utilidad social y a las restricciones financieras del presupuesto estatal. La selección fue en base a criterios objetivos y de manera participativa.

## **DIRECCION DE MODERNIZACION Y CALIDAD**

El primer año se hizo una profunda reforma organizacional para acortar los tramos de control. Se eliminaron 3 niveles de 11 a 8 (en algunos casos 7) para mejorar la comunicación y dar mayor importancia a los niveles operativos.

En la nueva estructura se insertó la Dirección de Modernización con Calidad, específicamente encargada de promover y facilitar el proceso de calidad. Esta dependencia quedó dentro de la Coordinación de Administración (Oficialía Mayor), para asegurar el respaldo de recursos materiales y humanos necesarios para el cambio.

La Coordinación de Administración, además de atender sus servicios tradicionales -compras, recursos humanos y control patrimonial- se encargó de capacitar a todo el personal de gobierno y de formar comités y equipos de calidad en todas las dependencias.

### ***Los nuevos valores***

La administración de calidad total comprende el uso de herramientas como la estadística, pero es mucho más profunda que eso, implica un cambio cultural: Para dar servicios de calidad, es necesario tener procesos de calidad y para tener procesos de calidad, es necesario contar con personas de calidad.

Parte de la cultura por tanto, es la creación de nuevos valores en la organización. Con ello en mente, se creó la «ética de gobierno», documento donde se establecen 14 valores fundamentales que deben regir la conducta de todo servidor público. En forma resumida, éstos son los valores:

- Orientar resultados al Pacto Nuevo León.
- Ampliar apertura a las opiniones del ciudadano.
- Promover la participación de la comunidad en las acciones y proyectos de gobierno.
- Información permanente a los ciudadanos.
- Enfoque primordial hacia la comunidad.
- Proyectos apegados a derecho.
- Administración transparente de los recursos.
- Actitud de respeto entre funcionarios y hacia el ciudadano.
- Lealtad institucional.
- Trabajo de equipo.
- Diálogo directo con la comunidad.
- Planear y modernizar (no improvisar).
- Compararse contra los líderes de servicio.
- Promoción del desarrollo personal.

### ***Proyectos piloto de calidad***

Una vez creada la infraestructura del cambio, se dio inicio a proyectos piloto en calidad en las áreas vitales de la administración, ya fuera por su alto impacto en los objetivos de gobierno y/ o por la cantidad de clientes de sus servicios:

- Trámites de desarrollo urbano.
- Agencias del ministerio público.

- Dirección de Abastecimiento.
- Centros de readaptación social.
- Registro civil.
- Registro Público de la Propiedad.
- Junta de Conciliación y Arbitraje.
- Educación
- Seguridad pública y Policía Judicial.

### *Modernización y calidad en las áreas administrativas*

En 1992, el área administrativa central de gobierno -conocida entonces como Coordinación de Administración- se rediseñó como área staff con clientela interna y para el control y servicio exclusivo del gasto corriente. En enero de 1993 la entonces Coordinación de Administración contaba con 8 direcciones y 835 empleados:

- Humanos.
- Adquisiciones y Recursos.
- Servicios Generales.
- Patrimonio.
- Modernización.
- Informática.
- Administración y Control Presupuestal.
- Jurídico.

Su estructura y servicios los homologaban a lo que en otros estados y municipios se conoce como Oficialía Mayor o Secretaría e Administración. Sin embargo, en sus funciones y servicios se adicionaban dos áreas estratégicas: Informática y Modernización. Estas dos oficinas, encargadas de facilitar el proceso de modernización en todo el gobierno.

Para lograr transformar la cultura en el resto del gobierno, primero había que llevar a la propia Coordinación de Administración hacia la calidad. En enero de 1993 se inició un cambio radical para eficientar los servicios de abastecimiento, recursos humanos y control patrimonial. Se integró un Comité Directivo para la Planeación Estratégica: enfoque al cliente, trabajo en equipo y selección de procesos clave para su rediseño. Hecho el diagnóstico y el plan, cada dirección integró su propio comité de calidad para lograr la participación de todo el personal.

Los proyectos más importantes del plan de modernización eran:

- Descentralización de servicios hacia el resto de las secretarías, para fortalecer la capacidad administrativa de las áreas operativas y reducir la importancia de la coordinación.
- Optimización de recursos.
- Creación de un auténtico sistema de sueldos y salarios para todo el gobierno, para lograr la equidad interna y la competitividad externa.

- Creación de un sistema de administración presupuestal, con el fin de crear auténticos centros de responsabilidad en el gobierno y evitar el ineficiente «control correctivo» (al final del proceso) de gasto corriente.
- Reingeniería en el servicio de abastecimiento.

La Coordinación de Administración no podía seguir centralizando decisiones y actuando burocráticamente. Era una decisión importante que seguramente podía derivar en la desaparición de la coordinación como tal. Pero el equipo directivo entendió que la misión era la excelencia, no la permanencia.

Los factores de éxito se definieron como:

- Cambio participativo para crear sentido de pertenencia en lugar del típico cambio autocrático.
- Facultación de autoridad a niveles operativos.
- Trabajo en equipo con el resto del gobierno.
- Los clientes definen la calidad de los servicios.
- Reingeniería de procesos.
- Medición y estadística vital en todos los procesos.
- Capacitación en calidad a todo el personal.
- Auténtico afán de servicio.

## **CREACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL (SAG)**

El SAG fue diseñado por personal de la Coordinación de Administración (Oficialía Mayor), con el consenso de los clientes y proveedores del proceso.

Su concepción es muy sencilla: una base de datos que registra todos los movimientos de gasto corriente en cada una de las partidas, para restarlo del presupuesto mensual autorizado. La información es en tiempo real y de acuerdo a compromisos de gasto. Cada vez que alguien afecta una cuenta, se registra por el sistema de información central.

Para lograrlo, las diferentes bases de datos de la Coordinación debían comunicarse entre sí a través de una base de datos maestra. Esa información estaría al alcance de los administradores de cada secretaría y la cuenta global a disposición de la propia Coordinación de Administración, de la Secretaría de Finanzas y de la Contraloría.

En un principio, la transferencia de información se realizó mediante disquete. Más tarde, se instaló una red de fibra óptica en la mayoría de las dependencias para hacerlo en línea. Este sistema se ha comercializado como tecnología de punto a gobiernos estatales y municipales.

Con el SAG, en 1994, se logró reducir un 32 por ciento el gasto corriente y un 10 por ciento adicional en 1995 y se sentaron las bases estadísticas para la elaboración de un presupuesto en forma, de acuerdo a gasto real.

Dado que la información es esencial para tomar decisiones, se logró es decir, información antes y no después de la realización del gasto. Se cambió la fiscalización correctiva por el control preventivo.

Quizá no todas las áreas respetaron su techo presupuestal el primer año, pero el sistema permitió distinguir entre la ineficiencia en el ejercicio y la ineficiencia en la presupuestación, muy típica de sistemas que no incluyen estadística a detalle. Por primera vez en la historia de la administración estatal, había información para administrar con exactitud el gasto corriente, para detectar con toda precisión las áreas de oportunidad y para hacer un buen presupuesto.

### ***Reasignación del gasto***

Uno de los efectos más importantes de la planeación estratégica y del SAG fue el de la resignación de gasto a áreas vitales: del centro a la periferia, de la cabeza a los brazos, de lo trivial a lo estratégico.

El resultado más relevante fue revalorar las áreas esenciales del gobierno. Ello se reflejó en un crecimiento del 85% de presupuesto en el programa Impartición de Justicia y un 32% en el programa de Seguridad Pública y Procuración de justicia.

A la par, el Programa de Administración Pública se redujo.

Con la descentralización de servicios hacia el resto del gobierno, la Oficialía Mayor redujo en casi un 40% el número de empleados en un período de 4 años.

### ***Sistema de sueldos y salarios***

Como parte de la infraestructura básica para lograr un cambio hacia la administración de calidad, se creó un sistema de sueldos y salarios conforme a la nueva estructura simplificada y a los valores de sencillez y equidad, ya que había más de 150 categorías y más de 1000 subcategorías con sus consecuentes niveles de pago. Además de un notorio rezago con respecto a la curva de sueldos del mercado; mucha gente, mal remunerada y pagada en forma desigual.

Después de un exhaustivo proceso de valuación y alineación de puestos, se creó un tabulador con 8 categorías (3 para funcionarios y 5 para empleados) y una banda de 3 niveles (máximo, medio y mínimo) en cada categoría para permitir la mejora de sueldo, sin necesidad de la promoción e cargo.

El objetivo fue contar con estructuras sencillas, sueldos decorosos y personal eficiente y motivado. Con el nuevo sistema, sin rebasar el presupuesto global, se corrigieron las situaciones de subpago, sobre todo en los niveles operativos.

Esto creó confianza del personal en el proceso de calidad, especialmente en los sindicalizados, quienes recibieron los mayores beneficios.



En 1992, desde la Dirección de Modernización y con la ayuda de especialistas en la materia, se elaboró un estudio de valuación y alineación e puestos y se creó un tabulador de sueldos para todo el gobierno. Por primera vez se conocía la historia completa: quién está bien y quien mal pagado y por cuánto; qué merece cada quien, de acuerdo a su puesto, carga de trabajo, complejidad de las decisiones, impacto de su actuación, manejo de recursos y responsabilidad.

El tabulador definió un rango para otorgar flexibilidad sin necesidad de crear puestos o promociones ficticias. Esto aún no corregía la inequidad pero sí permitía tener un sistema para redistribuir el incremento de sueldos de acuerdo al tabulador, sin afectar la bolsa total destinada al incremento de sueldos: más incremento para los que están en situación de bajo pago, menos incremento para los que están en situación de sobrepago e incremento promedio para los que están en el nivel medio del tabulador. Asimismo, eliminar de raíz el problema de la discrecionalidad.

En 1993, se hizo el primer ajuste «científico». Para 1995, se logró reducir en más de un 50% a los de bajo pago. En un futuro, cuando todos estén dentro del tabulador, se podrá incluso llegar a esquemas que fomenten la productividad. No es sorprendente entonces, que la rotación de personal se redujo radicalmente: de 35% a 24%.

Esta mejoría, sin embargo, conlleva responsabilidades. Más horas de trabajo, eliminación del esquema de «tiempo extra» y de vacaciones prolongadas en Semana Santa y fin de año. Más importante aún, la responsabilidad de capacitarse y trabajar con enfoque de calidad.

Es importante hacer notar que aunque el número total de empleados del gobierno central sigue siendo 11,500, los niveles administrativos se han reducido en un 24%, mientras los cuerpos policíacos han crecido en un 35%, es decir, menos cabeza y más brazos. Asimismo, se frenó la tendencia al crecimiento de la burocracia.

Con esta reforma, la Dirección de Recursos Humanos dejó de ser una área de conflicto, y se convirtió en estratégica para el programa de calidad total.

### ***Los recursos materiales***

La compra y contratación de bienes y servicios para la mayoría del gobierno se realizaba por dos direcciones: la de Adquisiciones y la de Contratos y Servicios. En ambas, prácticamente no existía control de los procesos ni estadística. El servicio era reactivo, se trabajaba por crisis y con procesos complejos y poco visibles.

La modernización del proceso de abastecimiento se convirtió en estratégico. Se invirtieron \$300 mil USD en consultoría de calidad y sistema informático. Esta inversión se pagó en 3.7 meses con los ahorros obtenidos. El primer año, logró un incremento en productividad de 130%. El siguiente año, gracias a la eficiencia obtenida, se fusionaron las direcciones de Adquisiciones y Contratos y Servicios. Esta fusión logró una reducción el 60% del personal y un incremento de 182% en productividad. Asimismo, algunos procesos se rediseñaron y redujeron sus ciclos de 45 días a 15 minutos.

**Areas donde se obtuvo mejora despues de implemetar Comite de Calidad.**

	<b>Signos visibles y ahorros</b>
Concursos	21 concursos en 1993 28 concursos en 1994 9 concursos hasta mayor de 1995 Llevados a cabo en un proceso eficiente sin queja alguna.
Almacén General	Enfoque al cliente El tiempo de respuesta cambió de 45 días a 15 minutos. 65% de los artículos están a consignación
Adquisiciones 1993.	Aumento de la productividad 130%. Transparencia en negociación con proveedores <i>Pay back</i> de inversión de \$ 900,000 en 3.7 meses. Tasa interna de recuperación (TIR) superior a 500%. Ahorros relevantes a \$ 2'500,000.00.
Fusión (Visión Cristalizada)	Reducción de tiempo en generación de órdenes de pago 48 días a 2 días. Fusión de contratos y servicios y adquisiciones generando abastecimiento. Aumento de la productividad 182 %. Ahorros logrados por negociadores \$ 5,831,128 Reducción de personal en un 60 %.

FUENTE: Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Dirección de Control de Operaciones.

**MEJORA DE LOS SERVICIOS EN TODO EL GOBIERNO**

Muchos de los servicios del gobierno de Nuevo León han sido mejorados, éstos son algunos ejemplos:

- Simplificación de proceso y reducción de tiempos en los trámites de desarrollo urbano. Descentralización del 80 % de sus servicios hacia las administraciones municipales.
- Reingeniería y automatización al 100% del proceso de las agencias del ministerio público, con reducción de 75% tiempo en captura de denuncias.
- Modernización de defensorías de oficio, con reducción substancial en el tiempo de respuesta (de 5 días a 15 minutos).
- Modernización en procesos administrativos básicos como abastecimiento, recursos humanos y patrimonio.
- SAG, sistema de administración integral de planeación, presupuestación, administración presupuestal y administración de proyectos. Reducción y optimización del gasto administrativo.

- Más de 150 indicadores para el autocontrol de las dependencias y para la difusión a la comunidad.
- Creación de módulos de atención a usuarios en todas las áreas de contacto con el público, para informar y agilizar los servicios.
- Descentralización de servicios para resolver el problema en el lugar de origen.
- Modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio con simplificación de trámites, consulta por fax y módem. Base de datos maestra y digitalización de archivo.
- Entrega a domicilio de placas y licencias.
- Clases de cómputo e inglés en las escuelas públicas.
- Más de 1000 escuelas trabajando en modelo de calidad.
- Servicio de actas de registro civil por vía telefónica y envío a domicilio. Eliminación de actas en inscripción de alumnos.
- Fusión de Sisteleón y Agua y Drenaje. Creación del CIS, Centro de la Información y Servicio al Cliente.

## **CREACION DEL CECCAL**

En 1995, la Oficialía Mayor se fusionó con la Secretaría de Finanzas.

La Dirección de Modernización y la de Informática, sin embargo, se integraron en una entidad desconcentrada: el Centro de Calidad y Desarrollo Administrativo de Nuevo León, CECCAL, para seguir dando servicio de consultoría y capacitación a todo el Gobierno de Nuevo León.

El CECCAL, además, da servicio a otras organizaciones públicas y privadas. Algunos de sus clientes externos son:

- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Gobierno de Oaxaca.
- Gobierno de Aguascalientes.
- Gobierno de Coahuila
- Gobierno de Tamaulipas.
- Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N.L.
- Ayuntamiento de San Nicolás, N.L.
- CONALEP
- Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León.
- Tribunal Superior de Justicia de Quintana Roo.

Sus servicios son la capacitación y la consultoría en:

- Planeación estratégica.
- Reingeniería.
- Planeación anual.
- Administración de proyectos.

- Sistemas de control presupuestal.
- Procesos y sistemas administrativos (recursos humanos, abastecimiento, etc.).
- Administración de calidad total (enfoque al cliente, trabajo en equipo, control estadístico, etc.).
- Sistemas de comunicación y servicio al cliente.
- Sistemas de medición e información.
- *Benchmarking*.
- Centros de capacitación.
- Logística de eventos, foros y reuniones.

A través de sus clientes externos, el CECCAL pretende la autosuficiencia financiera para garantizar el esfuerzo de calidad en las próximas administraciones estatales.

## **CREACION DEL CONSEJO DE CALIDAD**

Asimismo, se integró el Consejo de Calidad de Nuevo León con la participación del gobierno estatal, 5 ayuntamientos metropolitanos, 2 ayuntamientos no metropolitanos, el Centro Patronal de Nuevo León, el Centro de Productividad de Monterrey, el Consejo Metropolitano de Calidad, la SECODAM, el ITESM, la UDEM, el Consejo de las Instituciones y Representantes de la Sociedad, para crear sinergia entre los diversos actores y organismos que de diversas maneras se dedican a fomentar la calidad total en la comunidad.

El objetivo es llevar el tema de la calidad a la comunidad, para que ésta aprenda a resolver problemas en esquemas de cooperación, no de enfrentamiento y a través de los valores, conceptos y herramientas de la calidad total para elevar el nivel de vida de los neoleoneses.

## **SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION DE INGRESOS**

Conscientes de que en la actualidad la informática juega un papel determinante para apoyar al logro de los compromisos fijados por el gobierno del estado de Nuevo León, se decidió utilizar la informática como instrumento catalizador del proceso de modernización de la función pública estatal mediante la instrumentación de herramientas tecnológicas y mecanismos que permitan fortalecer los ingresos, incrementar la eficacia de los procesos administrativos y de servicio, asegurar el incremento en la productividad del funcionario público, garantizar la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y asegurar la continuidad de la infraestructura administrativa mediante la institucionalización de los sistemas y procedimientos. La modernización administrativa se planteó en tres objetivos específicos: el fortalecimiento de ingresos, la optimización de egresos y la eficientización de los sistemas de apoyo a la administración interna.

Como estrategia de implementación para el fortalecimiento de ingresos, se realizó una adecuación del marco jurídico, una reestructuración organizacional y operativa, se emitieron políticas y procedimientos y se instrumentaron sistemas de información como el Sistema Integral de Administración de Ingresos y el Programa de Modernización Catastral.

Se adecuaron los reglamentos existentes con base a la legislación vigente, con la finalidad de mejorar el control de la actividad que se desea regular, así como mantener un ejercicio racional de la autoridad estatal y tener cuotas o infracciones acordes con la situación económica actual.

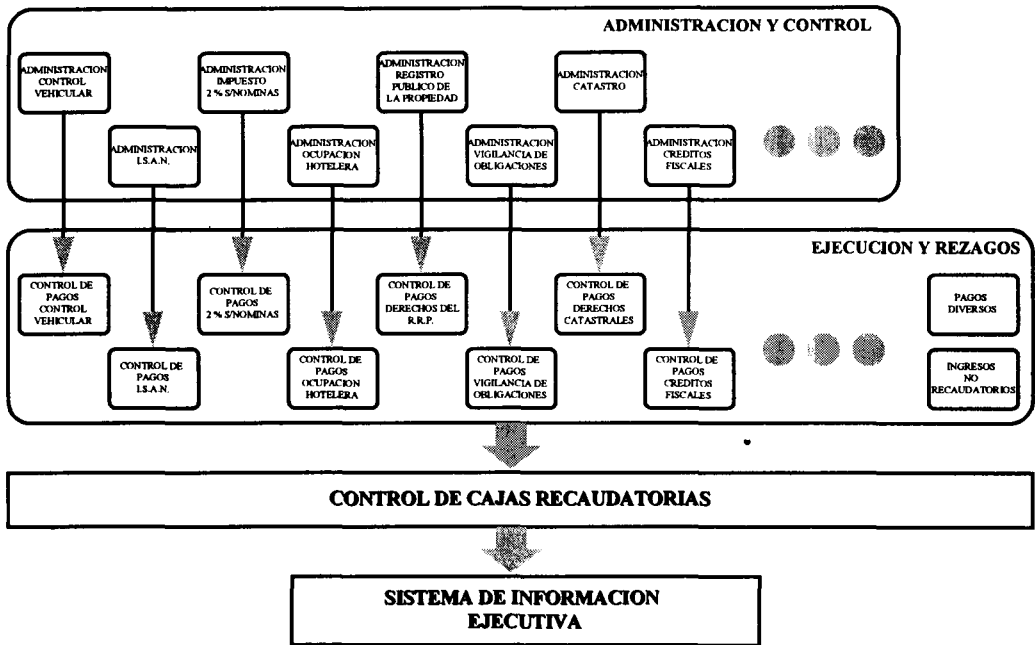
Se establecieron procedimientos de control y estructura organizacional que eliminaron la necesidad de trámites complejos, se instrumentaron programas específicos para asegurar la cobertura total de los padrones de contribuyentes y se implementaron los mecanismos necesarios para mantener centralizado el proceso de recaudación.

Se emitieron políticas y procedimientos formales que aseguraron la agilidad en los trámites de recaudación y de ejecución del rezago, definición en los niveles de autorización de bonificaciones y descuentos, claridad en los casos de excepción, estricto apego a la legislación y reglamentación vigente y utilizando formatos de documentos preestablecidos que aseguren uniformidad en los trámites.

Como criterio normativo para la implementación del Sistema Integral de administración de Ingresos, se determinó utilizar un equipo de cómputo central con comunicaciones locales y remotas, instrumentar sistemas computacionales que sean interactivos e interdependientes y mantener la operación descentralizada de sistemas computacionales mediante el uso de terminales.

El Sistema Integral de Administración de Ingresos agrupa a todos los sistemas computacionales de tipo fiscal-recaudatorio, a saber: sistema de control vehicular, sistema de pagos en instituciones bancarias, sistema de cobro de multas de tránsito municipales, sistema de ejecución y rezago, sistema de multas federales no fiscales, sistema de pagos diversos, sistema de revisión masiva, sistema de revisión en gabinete, sistema de 2% sobre nóminas, sistema de caja de uso multifinanciero, sistema de ocupación hotelera, sistema de obtención de premios, sistema de impuesto sobre automóviles nuevos, sistema de vigilancia de obligaciones, sistema de catastro, sistema de predial, sistema de agua y drenaje, sistema de tierra propia, sistema de infragas, sistema de obras integrales, sistema de cobro de derechos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, sistema de I.V.A., sistema de motores y calderas y sistema de licencias de conducir.

Con la finalidad de asegurar integridad en el proceso de recaudación manteniendo apoyo computacional desde que se genera la cuenta por cobrar hasta que se realiza el registro contable del ingreso -incluyendo los rubros de ingreso no recaudatorio-, los sistemas del tipo fiscal-recaudatorio fueron implementados de acuerdo a un modelo conceptual de desarrollo representado en la siguiente figura



Modelo Conceptual de Desarrollo del Sistema Integral de Administración de Ingresos.<sup>1</sup>

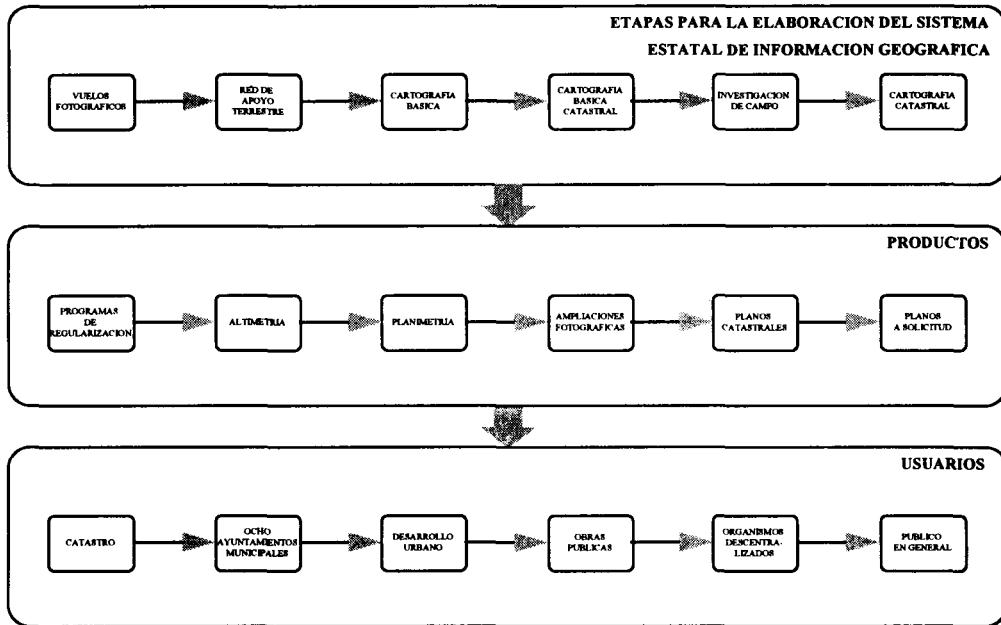
El Sistema Integral de Administración de Ingresos reduce en forma significativa el tiempo que dedica el contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales, apoya la eficiencia en el uso de recursos económicos al disponer de información al instante, reduce la necesidad de personal dedicado a tareas de registro y trámite de documentos, fortalece la transparencia en el manejo del proceso de recaudación mediante la instrumentación de controles administrativos computarizados, mejora la imagen del funcionario público estatal al proveer de un mecanismo ágil para la recepción de cualquier pago en cualquier centro de ingresos ubicado en el área metropolitana de la ciudad de Monterrey, facilita al desconcentración de funciones hacia las delegaciones de finanzas, apoya a respetar la equidad tributario y permite mantener un control computarizado desde que se genera la cuenta por cobrar hasta que se realiza la aplicación contable del ingreso.

## PROGRAMA DE MODERNIZACION CATASTRAL

Lo complicado del ordenamiento urbano debido a la dinámica del crecimiento del área metropolitana de la ciudad de Monterrey, y la falta de cartografía digital que cuenta con información catastral, aunado a la carencia de mecanismos ágiles para mantener actualizado el padrón catastral y con motivo de que los valores catastrales no estuvieran proporcionalmente relacionados con los valores comerciales, motivaron al gobierno del estado de Nuevo León a

<sup>1</sup> Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

integrarse al programa de Modernización Catastral promovido por la SEDESOL y BANOBRAS, coordinando su elaboración en conjunto con los municipios de Monterrey, Apodaca, Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Linares.



Sistema Estatal de Información Geográfica. <sup>2</sup>

Como resultado del Programa de Modernización Catastral se implementó el Sistema Estatal de Información Geográfica, mediante el cual se dispone de cartografía digital georreferenciada incluyendo la información descriptiva de más de 850,000 expedientes catastrales, fortaleciendo en primer término las finanzas municipales mediante la incorporación de predios y construcciones no manifestadas en el padrón fiscal.

El Sistema Estatal de Información Geográfica opera en forma descentralizada en cada uno de los ocho municipios, así como en las instalaciones del gobierno del estado, mediante el uso de estaciones de trabajo gráficas a través de una red de comunicaciones utilizando radiofrecuencias, líneas privadas convencionales y líneas privadas digitales.

El Sistema Estatal de Información Geográfica fue elaborado con el espíritu de seguir manteniendo la rectoría de la Dirección General de Catastro en materia de su responsabilidad, celebrando convenios de colaboración con los municipios para coordinar los esfuerzos de actualización del padrón catastral, instrumentando un sistema de valuación catastral que resulte en valores congruentes con los valores comerciales y que asegure la equidad tributaria además de contar con una herramienta sólida que sirva de base para regular el crecimiento urbano.

<sup>2</sup> Fuente: Dirección de control de operaciones, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

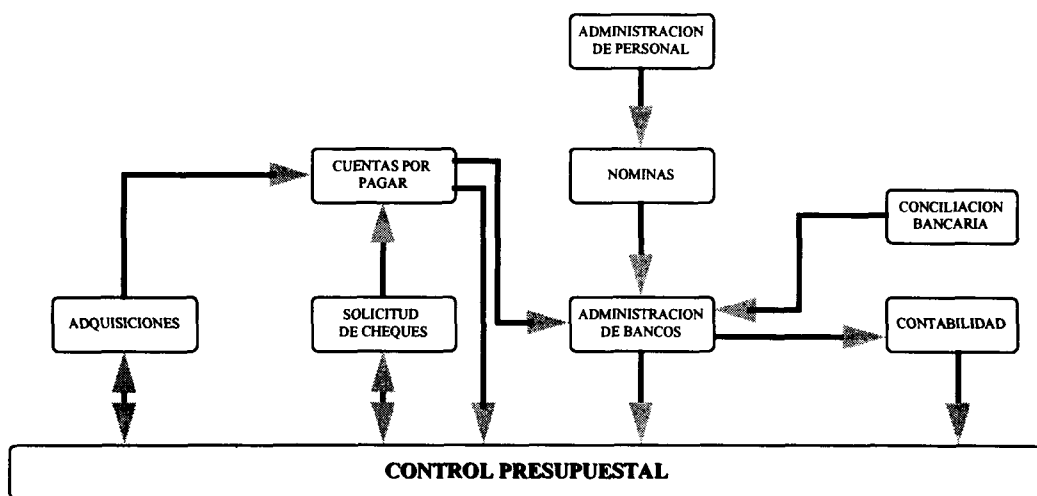
## SISTEMA DE CONTROL DE EGRESOS

Para lograr una verdadera optimización de egresos, como segundo objetivo dentro del programa de modernización administrativa, se realizó una reestructuración organizacional y operativa que permitiera centralizar la función de adquisiciones estatales, instrumentar el mecanismo de contratos de compra por volumen de insumos de mayor consumo, implementar el concepto de presupuesto programático como instrumento de control del ejercicio del gasto y crear el concepto de coordinador administrativo como el único responsable de trámites internos por cada dependencia.

Como parte fundamental, se elaboraron políticas y procedimientos que aseguren dar agilidad en el proceso de abastecimiento en estricto apego al presupuesto de egresos autorizado, utilizando formatos de documentos preestablecidos que aseguren uniformidad en la tramitología interna.

El Sistema de Control de Egresos mantiene cobertura a todas las fases de ejercicio y control de gasto a través del sistema de adquisiciones y servicios, sistema de nóminas, sistema de solicitudes de cheques, sistema de control presupuestal y del sistema de contabilidad.

Su parte medular es el Sistema de Control Presupuestal, mejor conocido como Sistema de Administración Gubernamental, a través del cual se permite mantener un control dinámico y en tiempo real del presupuesto en las distintas fases del proceso, proporcionando atención a las funciones operativas independientemente de la función organizacional responsable, brindando información oportuna relativa al ejercicio de su presupuesto de egresos.



Estructura Organizacional del Sistema de Control de Egresos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Fuente: Dirección de Control de Operaciones, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.



El Sistema de Control de Egresos opera bajo una plataforma computacional basada en una red de redes de micro computadoras personales, utilizando varios servidores en sistema operativo DOS formando segmentos de red y unidos en una sola red ethernet. Como estrategia informática, los sistemas computacionales de nóminas y pagos operan bajo una plataforma de minicomputadores IBM AS/400 en ambiente cerrado OS/400 y DB-2; dichos minicomputadores también están conectados con los servidores en DOS, y comparten la información necesaria para mantener actualizadas las partidas presupuestales de cada unidad administrativa.

## SISTEMAS DE APOYO A LA ADMINISTRACION INTERNA

Los sistemas de apoyo a la administración interna son aquellos que no están plenamente identificados en la parte de ingresos, ni de egresos, siendo los siguientes: sistema de participaciones a municipios, sistema de servicio INTERNET, sistema del programa estatal de inversión, sistema de administración patrimonial, sistema de documentación jurídica, sistema de órdenes de consumo, sistema de indicadores de productividad, sistema de administración de personal, sistema de almacén general de abastecimientos, sistema de recibo de mercancía, sistema de pagos de servicios (agua, luz, teléfono), sistema de remodelaciones, sistema de vales de gasolina, sistema de administración de fotocopiadoras, sistema de seguros y siniestros, sistema de estacionamientos, sistema de arrendamientos, sistema de control de oficinas, sistema de control de requisiciones y sistema de órdenes de despena.

El sistema de participaciones permite realizar el proceso mensual de asignación de participaciones a los 51 municipios del estado de Nuevo León, considerando las participaciones federales como el fondo general de participaciones (incluyendo y diferenciando lo relativo a coordinación en derechos) en el fondo asignable, el fondo de fomento municipal (incluyendo y diferenciando lo relativo a coordinación en derechos) y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores, y fondos estatales como derechos de control vehicular y los que resulten de los convenios de coordinación hacendaría con los municipios intervinientes.



Diagrama Conceptual del Sistema de Asignación de Participaciones hacia los Municipios. \*

Las participaciones se asignan en estricto apego a la legislación vigente: artículo 4o. de la ley de Egresos, artículo 3o. de la misma Ley de Egresos y de acuerdo al convenio de coordinación hacendaría con los municipios del área metropolitana de la ciudad de Monterrey.

\* Fuente: Idem al anterior.

Por otra parte, el Sistema de Administración del Patrimonio Estatal permite llevar un registro y control dinámico computarizado de los bienes muebles y bienes inmuebles propiedad del gobierno del estado, manteniendo un apoyo computacional desde la recepción del bien hasta su registro dentro del patrimonio estatal.

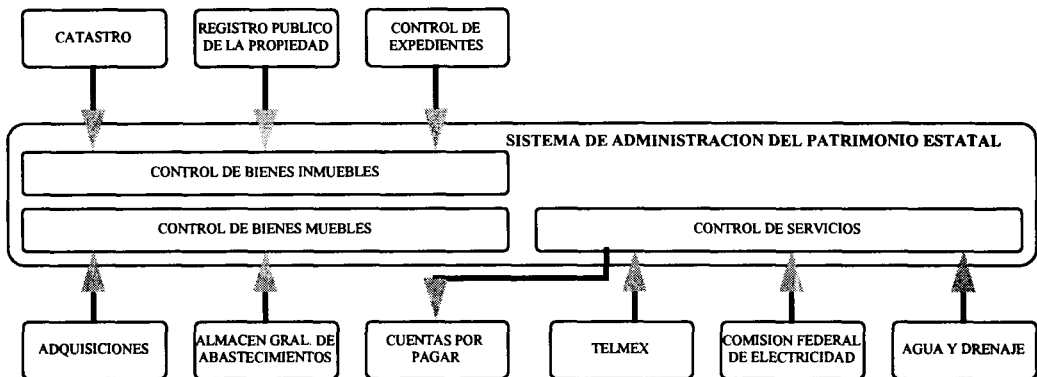


Diagrama Conceptual del Sistema de Administración del Patrimonio Estatal. <sup>5</sup>

Con la finalidad de proyectar la imagen del gobierno del estado a través de la infraestructura mundial de INTERNET formada por más de 20 millones de usuarios y 4 millones de computadoras, el gobierno del estado cuenta con un nodo de INTERNET, permitiendo acceder la gigantesca base de datos mundial, en la que se puede encontrar la información y servicios de todo tipo, además de permitir mandar y recibir correo electrónico, recibir noticias y correo relacionado con temas de interés personal, utilizar servicios públicos accediendo computadoras de lugares ubicados a cientos de miles de kilómetros de distancia, consultar catálogos en línea y bibliotecas de todo el mundo, comprar y/o vender productos y realizar transacciones de negocios.

Actualmente están conectadas 14 unidades administrativas al nodo de INTERNET del gobierno del estado, con 155 computadoras. Además existe una labor de tipo permanente para la actualización de páginas e inclusión de nuevas páginas que las mismas dependencias hacen disponibles para proyectar la imagen del gobierno del estado a nivel mundial.

## PROYECTOS EN DESARROLLO

Actualmente está en desarrollo el proyecto para la instrumentación de una unidad móvil de recaudación con todas las facilidades (incluyendo mobiliario, equipo de cómputo, aire acondicionado y planta de suministro de energía eléctrica) mediante la cual el gobierno del estado podrá realizar actividades de tipo recaudatorio en lugares en donde se le dificulta tener presencia de tipo permanente.

Además, el gobierno del estado decidió adherirse al programa promovido por el Instituto de Capacitación Fiscal (INCAFI) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a

<sup>5</sup> Fuente: Idem

través de la instalación en total de dos aulas tipo TIE (Televisión Interactiva Educativa), una ubicada en el municipio de Monterrey, la otra en el municipio de Linares, con la finalidad de impartir cursos de capacitación en materia fiscal-recaudatoria impartidos por especialistas de la SHCP.

En lo relativo a sistemas computacionales, se está desarrollando el sistema de control de créditos fiscales, el sistema de control de celulares y skytel, el sistema de información ejecutiva de bienes patrimoniales, el sistema de fotografías digitales georreferenciadas del sistema estatal de información geográfica.

Cabe mencionar que todos los beneficios proporcionados gracias a las soluciones basadas en tecnología informática se deben a una adecuada coordinación, disposición, apertura, trabajo y esfuerzo realizado por todas las unidades administrativas intervinientes, y apoyados en todo momento por el C. secretario de Finanzas y tesorero general del estado de Nuevo León.

## **SISTEMAS FINANCIEROS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### ***Objetivo***

El objetivo de la Dirección de informática es apoyar al logro de los compromisos de modernización mediante la instrumentación de herramientas tecnológicas que permitan:

- Incrementar la eficacia de los proceso administrativo y de servicio.
- Asegurar el incremento en la productividad del funcionario público.
- Garantizar la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.
- Asegurar la continuidad de la infraestructura administrativa, mediante la institucionalización de los sistemas y procedimientos.
- Fortalecer las finanzas públicas aprovechando los recursos internos y utilizando nuevas tecnologías.

### ***Criterio normativo***

El criterio normativo que se utiliza para la operación de los sistemas computacionales es implementar un esquema de procesos distribuidos, teniendo las siguientes características:

- Utilización de un equipo central con comunicaciones locales y remotas.
- Instrumentación de sistemas que sean interactivos e interdependientes.
- Operación descentralizada de sistemas mediante uso de terminales.
- Uso de redes locales para ciertos sistemas departamentales.

## **INFRAESTRUCTURA DE EQUIPO DE COMPUTO Y COMUNICACIONES**

Para el fortalecimiento de la Tesorería se instrumentan herramientas y mecanismos que permitan:

- Fortalecer los ingresos, aprovechando el potencial fiscal, simplificando trámites al contribuyente y manteniendo la equidad tributaria.
- Optimizar el ejercicio del presupuesto de egresos, agilizando los procedimientos de abasto de insumos y aprovechando los recursos en forma óptima de acuerdo a las prioridades del gobierno del estado.

Las estrategias de implementación que se siguen son:

- Fortalecimiento de ingresos:
- Adecuación del marco jurídico.
- Reestructuración organizacional y operativa.
- Emisión de políticas y procedimientos.
- Instrumentación de sistemas de información.
- Optimización de egresos:
- Reestructuración organizacional y operativa.
- Emisión de políticas y procedimientos.
- Instrumentación de sistemas de información.

## **FORTALECIMIENTO DE INGRESOS**

Adecuación del marco jurídico:

- Derogar reglamentos obsoletos.
- Promulgar nuevos reglamentos o actualizar los existentes con base en la legislación vigente, que aseguren:
- Control de la actividad que se pretende regular.
- Ejercicio racional de la autoridad estatal.
- Imposición de cuotas e infracciones acordes con la situación económica vigente.

Reestructuración organizacional y operativa:

- Establecer procedimientos de control y estructura organizacional que eliminen la necesidad de trámites complejos.
- Instrumentar programas específicos para asegurar la cobertura total de padrones de contribuyentes.
- Implementar los mecanismos necesario para descentralizar el proceso de recaudación (creación e integración de módulos o delegaciones).

Políticas y procedimiento. Instrumentar política y procedimientos formales que aseguren:

- Agilidad en los trámites de recaudación y de ejecución.
- Definición en los niveles de autorización de bonificaciones y descuentos.
- Claridad en los casos de excepción.
- Apego a la legislación y reglamentos vigentes (Ley de Ingresos estatal).
- Utilizar formatos de documentos preestablecidos que aseguren uniformidad en los trámites.

Los sistemas computacionales se encuentran agrupados en tres grandes clasificaciones:

- Sistemas institucionales de ingresos.
- Sistemas institucionales de egresos.
- Sistemas de control de la administración interna.

Las principales características operativas del Sistema Integral de Administración de Ingresos son:

- Apoyo computacional desde la generación de la «cuenta por cobrar», hasta la recaudación.
- Cobertura a todos los rubros de recaudación.
- Caja multifinanciaría (pago de cualquier concepto recaudatorio).
- Descentralización de los puntos de recaudación
- Inclusión de rubros de ingreso no recaudatorio.

Los beneficios del Sistema Integral de Administración de Ingresos son:

- Permite aprovechar el potencial fiscal, al asegurar la cobertura de los padrones de contribuyentes y el control de los mismos.
- Reduce significativamente el tiempo que el contribuyente dedica a cumplir con sus obligaciones fiscales.
- Cualquier pago en uno solo de los múltiples puntos recaudatorios.
- Apoya la eficiencia en el uso de los recursos económicos..
- Información instantánea sobre recursos disponibles.
- Reduce la necesidad de personal dedicado a tareas de registro y trámite de información.
- Asegura la transparencia en el manejo de los recursos, mediante la instrumentación de controles administrativos automatizados.

Los sistemas de tipo fiscal-recaudatoria son:

- Sistema de control vehicular.
- Sistema de pagos en instituciones bancarias.
- Sistema de cobro de multas municipales.
- Sistema de ejecución y rezagos.
- Sistema de módulo interno.
- Sistema de contabilidad de ingresos incluyendo participaciones a los 51 municipios.
- Sistema de multas federales no fiscales.
- Sistema de recibos oficiales y billetes de depósito.
- Sistema de revisión masiva.
- Sistema de revisión en gabinete.
- Sistema de 2% sobre nóminas.
- Sistema integral de caja de uso multifinanciarío.
- Sistema de ocupación hotelera.
- Sistema de obtención de premios.

- Sistema de impuesto sobre automóviles nuevos.
- Sistema de vigilancia de obligaciones.
- Sistema de catastro.
- Sistema de predial.
- Sistema de agua y drenaje.
- Sistema de tierra propia.
- Sistema de infragas.
- Sistema de obras integrales.
- Sistema de cobro de derechos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Sistema de I.V.A.
- Sistema de motores y calderas.
- Sistema de licencias de conducir.
- Sistema de digitalización de información gráfica catastral.
- Sistema de predial para apoyo a 8 municipios.
- Sistema de consultas catastrales.

## **OPTIMIZACION DE EGRESOS**

- Reestructuración organizacional y operativa.
- Centralizar la función de adquisiciones estatales.
- Instrumentar el mecanismo de contratos de compra por volumen de insumos de mayor consumo.
- Implementar el concepto de presupuesto programático como instrumento de control del ejercicio del gasto.
- Crear el concepto de coordinador administrativo, como único responsable de trámites internos por cada dependencia.

Implementación de políticas y procedimientos. Instrumentar políticas y procedimientos formales que aseguren:

- Agilidad en el proceso de abastecimiento.
- Definición en los niveles de autorización.
- Claridad en los casos de urgencia y excepción.
- Apego al presupuesto autorizado.
- Utilizar formatos de documentos preestablecidos que aseguren uniformidad en la tramitología interna.

Las principales características operativas del sistema integral del control de egresos son:

- Cobertura a todas las fases del ejercicio y control del gasto.
- Adquisiciones.
- Contratos de servicio.
- Nominas.
- Vales de gasolina.

- Cuentas por pagar.
- Administración de bancos.
- Contabilidad.
- Control presupuestal.
- Promueve el estricto apego al presupuesto de egresos, proporcionando medios dinámicos para su control.
- Reducción considerable del tiempo en el registro de los movimientos contables al realizarlos en forma automática.

Los beneficios del sistema integral de control de egresos son:

- Agilizar el abastecimiento de insumos mediante la reducción considerable del tiempo en que las diversas dependencias disponen de los materiales e insumos para cumplir su cometido,
- Mejorar el control y apoyar a la eficiencia en el gasto a través de información oportuna para la toma de decisiones sobre condiciones comerciales, costos de servicios, etc.

Los sistemas institucionales de egresos son:

- Sistema del programa estatal de inversión.
- Sistema de presupuestos.
- Sistema de control presupuestal.
- Sistema de pólizas automáticas.
- Sistema de adefas.
- Sistema de gastos de educación.
- Sistema de cargos directos.
- Sistema de análisis de presupuestos vs. egresos.

Las principales características computacionales del sistema integral de egresos son:

- El tiempo real.
- Plataforma computacional y de comunicaciones adhoc al tamaño y complejidad del gobierno del estado.
- Estructura computacional modular e integración de sistemas típicos de cualquier institución.

## **ESTRUCTURA CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACION DE CONTROL INTERNA**

Los sistemas que apoyan la administración interna son:

- Sistema de abastecimiento.
- Sistema de órdenes de consumo.
- Sistema de almacén general de abastecimiento.
- Sistema de recibo de mercancía.
- Sistema de abastecimiento módulo de servicios.

- Sistema de remodelaciones.
- Sistema de gasolina.
- Sistema de luz.
- Sistema de teléfonos.
- Sistema de copias.
- Sistema de mobiliario y equipo.
- Sistema de bienes inmuebles.
- Sistema de vehículos.
- Sistema de seguros y siniestros.
- Sistema de estacionamientos.
- Sistema de arrendamientos.
- Sistema de control de oficinas.
- Sistema d personal.
- Sistema de recursos humanos.
- Sistema de órdenes de pago.
- Sistema de indicadores.
- Sistema de documentos jurídicos.

Actualmente se está desarrollando el sistema:

- Sistema de pago por transacciones

Los próximos sistemas a instrumentar son:

- Sistema de créditos fiscales.
- Sistema de celulares y skytel.
- Sistema reporteador ejecutivo de patrimonio.
- Sistema de fotos digitales georreferenciadas de modernización catastral.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS**

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>NUEVO LEON</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>3 325 064</b>	<b>4 274 595</b>	<b>5 435 269</b>	<b>7 297 276</b>	<b>7 962 506</b>
IMPUESTOS	104 359	145 064	197 086	245 538	264 424
PARTICIPACIONES FEDERALES	755 281	967 810	1 167 362	1 402 009	1 432 244
DERECHOS	44 000	72 366	130 799	237 325	287 979
PRODUCTOS	95 328	74 307	38 309	227 913	47 322
APROVECHAMIENTOS	146 903	128 966	136 429	114 568	974 715
DEUDA PUBLICA	-	233 001	558 238	562 367	-
POR CUENTA DE TERCEROS	2 178 775	2 620 588	3 205 305	4 501 153	4 934 825
DISPONIBILIDADES	415	32 488	1 739	8 378	20 995
<b>EGRESOS</b>	<b>3 325 064</b>	<b>4 274 595</b>	<b>5 435 269</b>	<b>7 297 276</b>	<b>7 962 506</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	959 134	1 222 174	2 161 585	3 700 207	4 082 557
OBRA PUBLICAS Y FOMENTO	237 668	531 945	478 176	746 005	915 389
TRANSFERENCIAS	471 839	638 134	686 157	990 018	977 129
DEUDA PUBLICA	57 829	88 599	45 353	108 793	11 274
DISPONIBILIDADES	32 488	1 739	6 378	20 995	36 601
POR CUENTA DE TERCEROS	1 588 084	1 812 000	1 857 616	1 733 258	1 939 554



# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

**E**n la ley de 23 de Junio de 1813 podemos encontrar los orígenes remotos de la administración pública estatal en la figura de los presidentes de ayuntamientos que eran la primera autoridad política, subalternos del gobernador cuyas ordenes debía ejecutar este funcionario, con inmediata responsabilidad a él, tal como lo hacían los jefes políticos superiores conforme a esta ley. Quedaban otorgadas al presidente del ayuntamiento las facultades correccionales, conciliatorias y judiciales que les concedía la ley del 9 de octubre de 1812 y que se reafirmaron en el decreto del 23 de abril de 1825 del Congreso Constituyente.

Plasmada en la Ley sobre Gobierno Interior de los Distritos del Estado de Nuevo León y Coahuila de 1857 se puede observar en la figura de los alcaldes primeros los orígenes de las formas de organización de la administración pública pues estos representaban las principales autoridades políticas de las municipalidades, se describen como subalternos del gobernador, y entre sus principales funciones estaban aquellas que hoy día competen a las dependencias auxiliares del ejecutivo, como son: cuidar la tranquilidad pública, comunicar los decretos y su publicación, recaudación de los caudales, imponer penas, remitir al gobierno cada mes un certificado con las leyes, realizar obra pública, readaptación de los presos, agricultura, ornato, cementerios, salud entre otros.

### *Primera ley orgánica de la administración pública en Nuevo León*

El sustento legal de la administración pública estatal lo adquirió en 1975 por medio de un decreto del C. gobernador Pedro Zorrilla Martínez donde se expidió la Ley Orgánica de Administración Pública Estatal un año antes de que el 29 de diciembre de 1976 el presidente José López Portillo decretara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En 1975, atendiendo a la necesidad de resolver algunos de los problemas más difíciles de toda administración pública, como son: la coordinación de la actividad administrativa, la coordinación interna entre las diversas dependencias de la administración estatal, la coordinación entre el estado y la federación y la coordinación también franca y respetuosa del estado con los municipios de la entidad. El C. gobernador presentó al Congreso el día 31 de diciembre de 1974 la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

El punto de partida para esta nueva organización administrativa, fue la delimitación clara y precisa de las distintas competencias y funciones de trabajo dentro de la administración pública estatal. Esta organización por áreas funcionales de trabajo, además de facilitar la coordinación, permitía una mejor y más clara definición de los distintos ámbitos de autoridad y de decisión de los funcionarios públicos y facilitó a su vez, la prestación de los servicios públicos que el estado debe asegurar a la comunidad y una mayor comprensión por parte de ésta de las distintas tareas del gobierno.

La definición de los ámbitos de autoridad permite también esclarecer mejor las responsabilidades para poderlas exigir, por otra parte, esta organización se realizó tomando

en cuenta la necesidad de reagrupar funciones y tareas que se encontraban dispersas, evitándose así duplicidad y pérdidas de esfuerzo y tiempo.

Un total de siete secretarías se agruparon en ese entonces en la nueva estructura gubernamental al lado de las dependencias tradicionales, tales como la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, la Tesorería General del Estado y la Oficialía Mayor, Se contempló por una parte, la creación de nuevas secretarías y, por otra, la adecuación a la función, en el nombre, de dos de las anteriores: 1. La Tesorería General del estado pasó a ser Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado ampliando el campo de sus funciones y con la intención de conseguir un óptimo manejo de los recursos hacendarios; 2. La Secretaría de Servicios Sociales y Culturales la cual vino a conjuntar la acción del gobierno en la importante promoción del bienestar social y cultural.

Además de las secretarías arriba mencionadas las 5 restantes que inicialmente reguló esta ley fueron: la Secretaría General de Gobierno atendiendo predominantemente la política interna; la Procuraduría General de Justicia a cuyo titular se le responsabilizo del área jurídica, como consejero del gobernador y de los demás miembros de la administración pública además de las funciones de ejercicio del Ministerio Público que tradicionalmente le corresponden; la Secretaría de Fomento Económico y Obras con actividades de promoción del desarrollo económico del estado; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que siendo un instrumento de la justicia laboral con su institucional autonomía jurisdiccional tiene dependencia exclusivamente administrativa del Poder Ejecutivo; la Oficialía Mayor que sirvió de apoyo administrativo a todas las otras dependencias, y tenía a su cargo los servicios generales internos de la administración pública.

Además de la organización administrativa que se ha descrito, en calidad de órgano colegiado de consulta e instrumento para una mejor coordinación de la acción del gobierno, se creó en esta ley, una comisión de Administración Pública, que presidía el Gobernador del Estado y que se integro por los titulares de las secretarías u órganos de colaboración directa del ejecutivo, y que en ese entonces eran: Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Secretaría de Fomento Económico y Obras, Secretaría de Servicios Sociales y Culturales, Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Oficialía Mayor.

Esta comisión fue, como se expresó, un instrumento adicional de coordinación y estuvo encargada de conciliar en lo interno las políticas de las distintas dependencias del ejecutivo estatal y las de éste con la federación. La Comisión de Administración contaba con una secretaría ejecutiva, órgano permanente de análisis y de ejecución de sus decisiones, y en algunos casos como lo señalaba el artículo 4o, opinaba en cuanto a la designación de funcionarios y empleados.

De acuerdo a las circunstancias, a esta Comisión podían integrarse a petición del gobernador, uno o varios funcionarios si los asuntos a tratar en una sesión así lo requerían.

### *La primera reforma político administrativa de 1985*

Diez años después del establecimiento de la Primera Ley Orgánica de la Administración Pública en el estado, se realizó la primera reforma a la Ley Orgánica misma que fue propuesta al Congreso por el gobierno del C. Lic. Jorge Treviño Martínez (1985-1991). Las dependencias auxiliares del ejecutivo se multiplicaron de siete a catorce, destacando la creación de la Secretaría de Administración, la cual absorbió las funciones de la Oficialía Mayor de Gobierno. La desagregación de la Secretaría de Fomento Económico y Obras, dio como resultado la creación de 4 secretarías: de Fomento Agropecuario, de Fomento Industrial y Comercial, de Obras Públicas y Transporte y de Desarrollo Urbano, cuyas funciones tomaron de la extinta secretaría. En este mismo año en sustitución de la Secretaría de Servicios Sociales y Culturales se crearon las secretarías de Educación y Cultura, la Secretaría Estatal de Salud y la Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 63 fracciones I, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; el gobernador Jorge Treviño Martínez expidió el decreto que reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, considerando que la anterior ley fue publicada el 5 de febrero de 1975 y de esa fecha al presente, los cambios en el entorno Estatal fueron diversos, se crearon nuevas necesidades y esto determinó la creación de diversas dependencias administrativas. Los órganos de la administración crecieron en número y complejidad en ese entonces empezaba la necesidad de realizar cambios y ajustes en la estructura de la administración pública.

El gobierno de Jorge Treviño Martínez buscaba establecer las bases legales de una administración Pública sencilla, eficiente, sin burocratismo ni excesiva reglamentación, que simplifique los trámites para brindar un mejor servicio a los administrados.

En su exposición de motivos señaló: «La sociedad es dinámica; la administración pública también debe serlo. Los cambios propuestos no se hacen por un simple afán de innovación. Su objetivo último es mejorar la administración para servir mejor al pueblo»

Esta reforma precisó con mayor detalle las competencias de las dependencias y entidades de la administración pública, para evitar que existieran entre ellas duplicidades de esfuerzos y traslapes de funciones. Considerando que una mayor claridad en los distintos ámbitos de competencia de las secretarías y dependencias, se traduce en mayor seguridad jurídica para los administrados.

Esta nueva ley pretendía regular no solamente las funciones de las dependencias de la administración central del gobierno, sino también los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y entidades que integran el sector paraestatal de la administración pública. La importancia económica que representaban estos organismos y su multiplicación exigieron que esta nueva ley fijara las bases generales para un nuevo esfuerzo de regulación.

En la nueva estructura administrativa que propuso el ejecutivo estatal, desapareció la Secretaría Jurídica y Social. Las funciones que realizaba esta secretaría se reubicaron en la Secretaría

General de Gobierno y en la Procuraduría General de Justicia del Estado, que por disposición constitucional es el órgano de asesoría jurídica del gobierno. Así mismo las funciones de asistencia social que con anterioridad eran de competencia de la Secretaría Jurídica fueron transferidas al D.I.F.

Las funciones relativas al abasto pasaron a formar parte de la nueva competencia de la Secretaría de Fomento Industrial y Comercial, a través de la Dirección de Comercio Social que se crea en esta secretaría. Se agregaron además nuevas funciones relativas al fomento, al comercio exterior, a las inversiones nacionales y extranjeras y a la industria maquiladora, dentro del propósito gubernamental de dar un nuevo impulso al desarrollo industrial y a la generación de empleos en el estado.

La Oficialía Mayor de Gobierno fue elevada al rango de Secretaría de Administración, para lo cual se envió a esa H. Soberanía, la iniciativa de reformas a la Constitución a fin de adecuar el nuevo nombre de esta dependencia en el texto constitucional.

La Secretaría de Administración se erigió como el órgano competente para brindar apoyo administrativo a todas las dependencias y entidades del ejecutivo. Se reubicaron en ella las funciones relativas a la selección y desarrollo del personal al servicio público; las relativas a las adquisiciones y servicios generales de las dependencias de la administración y entidades del sector paraestatal, y la administración del patrimonio del estado.

La anterior Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación pasó a ser Secretaría de Desarrollo Urbano, incrementándose sus atribuciones en el ramo de la vivienda, de la protección y mejoramiento del medio ambiente y ecológico.

La Secretaría de Obras Públicas y Proyectos se transformó de acuerdo al esquema administrativo que fue sometido a consideración, en Secretaría de Obras Públicas y Transportes, correspondiéndole la nueva competencia de intervenir en el establecimiento de las políticas y programás tendientes a racionalizar y mejorar el transporte urbano y regular la vialidad.

De acuerdo con la propuesta del ejecutivo la Dirección de Fomento Agropecuario se elevó a Secretaría de Fomento Agropecuario. En la exposición de motivos se destacó: « Los campesinos de Nuevo León merecen nuestro apoyo. Queremos modernizar el campo nuevoleonés, mejorar el nivel de vida de la clase campesina e impulsar organizada y activamente la producción agropecuaria en Nuevo León. Esta nueva secretaría cumplirá con estas responsabilidades».

En virtud del proceso de descentralización que emprendió el gobierno federal, y también de los Convenios de Coordinación que se firmaron entre el gobierno del estado y la Secretaría Federal de Salud, la Dirección de Servicios Coordinados de Salud Pública paso a ser Secretaría Estatal de Salud, con la responsabilidad de coordinar las acciones de este importante sector en el estado.

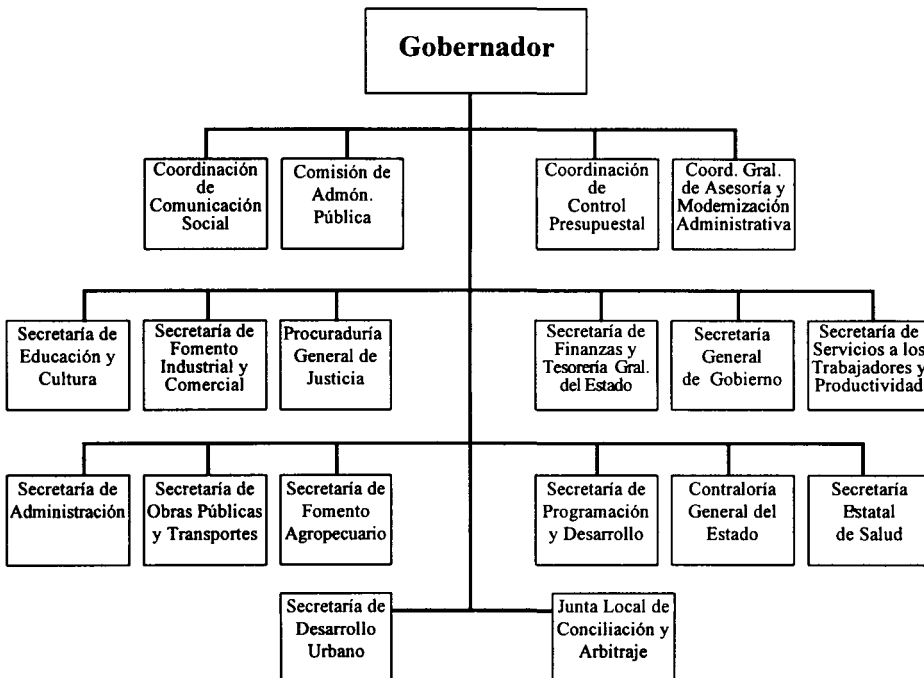
La Contraloría General del estado dependió directamente del titular del ejecutivo. La nueva ley definió un nuevo y más completo marco competencial para la actuación de esta importante dependencia.

Dependían también directamente del ejecutivo del estado, la Coordinación General de Control Presupuestal, la Coordinación General de Comunicación Social y la Coordinación General de Asesoría y Modernización Administrativa que se establecieron en la ley.

Para finalizar su exposición de motivos el ejecutivo mencionó: «Consecuentes con las ideas de impulsar la simplificación, evitar el burocratismo y de optimizar al máximo nuestros recursos, el nuevo esquema de organización contempla la supresión de las 10 subsecretarías que existen actualmente. Sus funciones serán reubicadas en las direcciones ya existentes. Honorables diputados, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que someto a su aprobación, es un paso dentro de otros que habrán de darse en el futuro para mejorar nuestros sistemas y procedimientos con miras a brindar un mejor servicio al pueblo».

## ESTRUCTURA ORGANICA DESPUES DE LAS REFORMAS DE 1985 ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN 1985

Administración Pública Estatal en 1985



## ***Estructura de la administración pública en 1990***

El C. gobernador Jorge Treviño Martínez en un intento por eficientizar la administración pública y considerando que todo proceso modernizador supone una revisión sistemática de estructuras, métodos y procedimientos administrativos, a efecto de adecuarlos a las cambiantes condiciones de la sociedad, propuso al Congreso del estado reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

Se observó la necesidad de fortalecer el despacho de los asuntos en tres áreas estratégicas para la consolidación del desarrollo técnico y administrativo de los órdenes de gobierno estatal y municipal: informática, desarrollo municipal y organismos paraestatales.

En materia de informática los esfuerzos emprendidos hasta esa fecha habían permitido incorporar y aprovechar los aportes de las nuevas tecnologías para mejorar los sistemas de archivo, control, cómputo y procesamiento de datos. Con ello se logró agilizar y elevar la eficiencia de las áreas operativas de la administración tanto central como paraestatal, redundando en un mejor y más oportuno servicio público.

En tal virtud, la coordinación que para tal efecto se creó, tenía atribuciones, tanto en materia de formulación de políticas, estrategias y programas relativos al desarrollo de la informática en la administración pública, como de asesoría, investigación, capacitación de personal y en general a aquellas tendientes a lograr un aprovechamiento racional de recursos, materiales y equipos de cómputo electrónico.

El propósito de elevar a rango de Coordinación General dependiendo directamente del ejecutivo la unidad responsable de las funciones de coordinación y apoyo administrativo a municipios, se realizó con el objeto de fortalecer la atención a los programas de desarrollo municipal, asignándole atribuciones específicas en materia de asesoría, de capacitación al personal de servicio municipal y en general de sistematización de las tareas de apoyo y gestión de los municipios del estado, sin menoscabo de su autonomía.

Debe mencionarse que en los términos de las reformas y en atención a los principios de organización administrativa, la Secretaría General de Gobierno siguió ejerciendo las atribuciones que la propia ley le confería en la conducción de la política interna del gobierno y por ende en la conducción de las relaciones con las autoridades municipales.

De conformidad con la reforma al artículo 87 constitucional y a la propia Ley Orgánica de la Administración Pública, aprobados por la H. representación popular, los organismos de la administración paraestatal pasaron a formar parte de la administración pública estatal y por tanto quedaban sujetos a los mismos mecanismos de vigilancia y control que las dependencias de la administración central.

Merced a ello, se consideró indispensable el establecimiento de una área responsable de coordinar las tareas, dar seguimiento a los acuerdos y evaluar las metas y objetivos de los



organismos paraestatales, y en general, vigilar el cumplimiento de los decretos, acuerdos, y demás ordenamientos jurídicos en virtud de los cuales hayan sido creados.

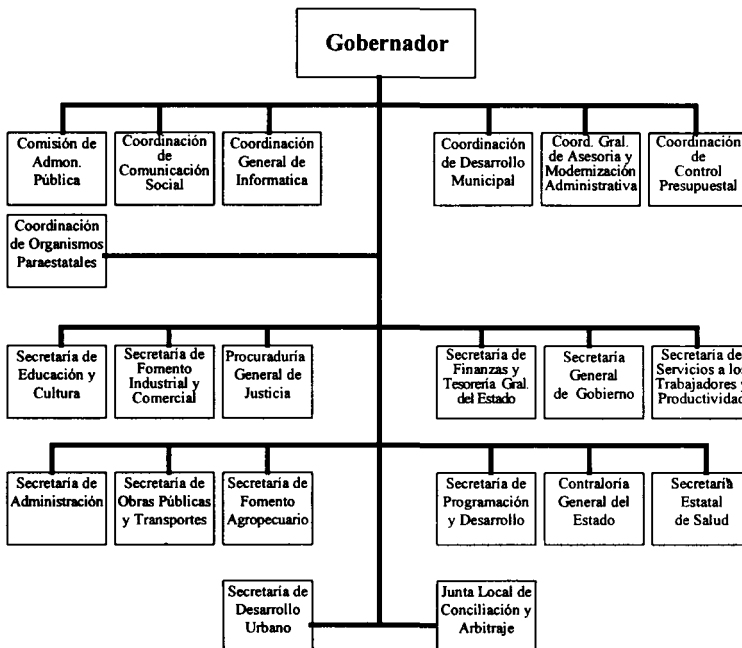
La reforma que en su momento se propuso, contempló la creación de la Coordinación de Organismos Paraestatales, entre cuyas atribuciones estaba la de ser conducto para las relaciones entre el ejecutivo y éstos, participar en las sesiones de sus consejos de administración y emitir opinión sobre los acuerdos que se tomaran, y en general aquellos que permitan mantener una adecuada coordinación de sus acciones y programas.

Lo anterior sin detrimento de las atribuciones que en materia de auditoría y control corresponden a la Contraloría General del estado.

Las coordinaciones cuyas atribuciones se propuso incorporar a la ley orgánica estaban contempladas de antemano por lo que no se tuvo que ampliar el Presupuesto de Egresos aprobado por la Legislatura del estado en 1989.

Se adicionó el artículo 33 con 3 incisos bis en los cuales se determinaron las funciones y atribuciones de las Coordinaciones Generales de Informática, de Desarrollo Municipal, y de Organismos Paraestatales, dependencias del ejecutivo del estado que adquirieron las siguientes funciones y atribuciones:

**Organigrama después de la reforma del 5 de enero de 1990**



## ***Funciones de las coordinaciones de reciente creación<sup>1</sup>***

### **Coordinación General de Informática**

a) Someter al acuerdo del ejecutivo, las políticas, estrategias y programas relativos al desarrollo de la informática en la administración pública estatal; b) Dictar las normas técnicas y criterios de aplicación a que deba sujetarse la planeación, programación y evaluación de las acciones en materia de informática en todas las entidades de la administración pública estatal; c) Promover la cultura del uso de la informática y otorgar capacitación al personal del servicio público; d) Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la administración estatal y a los municipios en el desarrollo de sistemas de cómputo; e) Promover la investigación y difusión de nuevas tecnologías en materia de informática; f) Participar en el Comité de Adquisiciones de Gobierno del estado, dictaminando técnicamente sobre las factibilidades de adquisición, renta, contratación y demás modalidades de acceso a equipos y servicios requeridos en materia de informática; g) Llevar, en coordinación con la Secretaría de Administración, el inventario de equipos y sistemas de cómputo del gobierno del estado; h) Colaborar con la Coordinación General de Asesoría y Modernización Administrativa en los programas de reforma y modernización del gobierno del estado, proporcionando los apoyos técnicos computacionales que requiera para el mejor desempeño de su función.

### **Coordinación General de Desarrollo Municipal**

a) Proponer al ejecutivo las políticas, estrategias y programas que en materia de promoción del desarrollo municipal lleve a cabo la administración pública estatal; b) Apoyar en lo administrativo a los municipios, cuando lo soliciten, en las gestiones que éstos realicen ante las autoridades estatales o federales, así como ante los organismos públicos en relación a los programas de desarrollo; c) Formular y proponer al ejecutivo del estado, los convenios de fortalecimiento municipal necesarios para concretizar los compromisos de trabajo de las áreas de la administración pública estatal, en favor de los municipios; d) Coadyuvar con la autoridad municipal, sin menoscabo en su autonomía, en las concertaciones que llevan a cabo los municipios, a través de los programas de coordinación intergubernamental relativos a la inversión de obras y servicios públicos; e) Asesorar a los municipios en la elaboración de reglamentos, acuerdos, convenios y demás disposiciones de carácter legal requeridos para la organización y funcionamiento de la administración municipal; f) Proponer la integración de comisiones ejecutivas, con la participación de los sectores social y privado, que colaboren en la realización de acciones derivadas de los programas de desarrollo municipal; g) Promover en coordinación con los municipios la celebración de programas de capacitación técnica y administrativa para el personal del servicio público municipal; h) Organizar reuniones regionales de municipios, que permitan el intercambio de experiencias, así como el análisis de problemas comunes y de actividades prioritarias; i) Fomentar y apoyar la realización de programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común que incidan

<sup>1</sup> Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

en la solución de problemas similares, mediante la concertación e intercambio de recursos y actividades entre los municipios; j) Difundir a través de publicaciones, actos académicos o por convenio con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de las investigaciones, estudios, análisis, recopilaciones de información, entre otras.

**Coordinación General de Organismos Paraestatales**

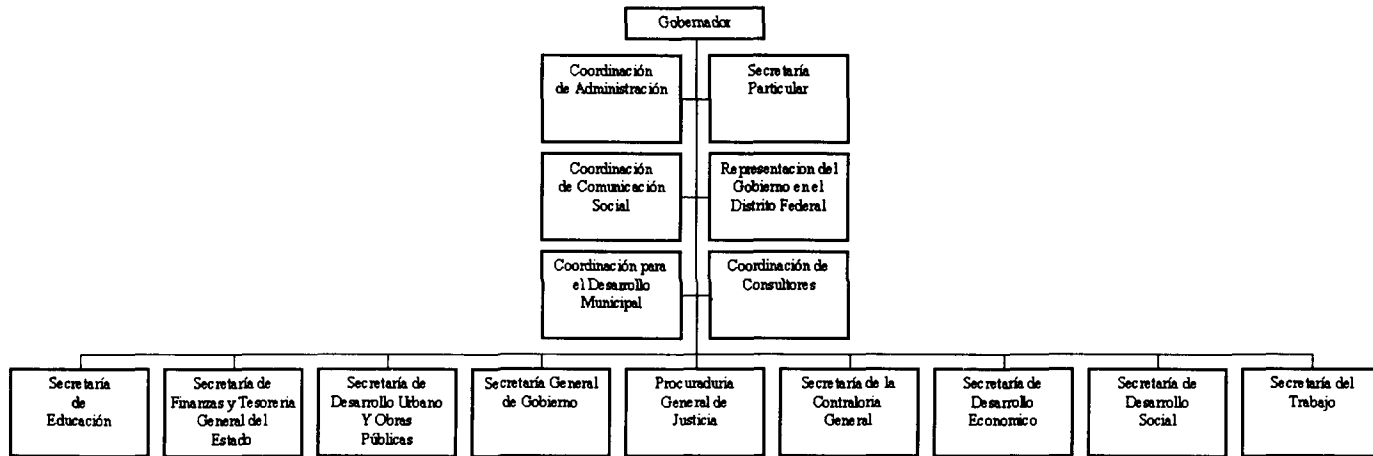
a) Proponer al titular del ejecutivo las políticas, estrategias y programas generales de operación de organismos descentralizados y demás entidades de la administración pública paraestatal, y velar por su estricta aplicación; b) Fungir como órgano de coordinación administrativa de las entidades del sector paraestatal y ser conducto para llevar las relaciones entre éstas y el ejecutivo; c) Solicitar a los organismos paraestatales la información sustantiva acerca de los programas, proyectos y actividades que ejecuten; convenios, contratos y actos jurídicos que celebren, así como de los presupuestos, estados financieros e informes generales y especiales que sean necesarios a fin de determinar la situación administrativa, financiera y patrimonial que éstos guardan, y su correspondencia con las metas previstas; c) Mantener informado al titular del ejecutivo, del estado que guardan los organismos paraestatales y elaborar los estudios técnicos que le sean encomendados; d) Participar en las sesiones que realicen los consejos de administración, juntas directas o equivalentes de los organismos paraestatales, a fin de conocer los asuntos que se traten y emitir opinión cuando lo considere conveniente.

**Administración Pública Estatal 1991**



En 1991 la administración pública sufre un cambio radical en cuanto a su estructura se refiere, pues las dependencias del ejecutivo que sumaban 14 en total se reducen a 7, las cuales toman todas las funciones principales de la administración pública; destacan la creación de la Secretaría de Desarrollo Social que retoma las funciones que antes le correspondían a la Secretaría de Educación y Cultura, a la Estatal de Salud y a la de Servicios a los Trabajadores y Productividad. Otra secretaria que se crea en 1991 es la de Desarrollo Económico que agrupó para si las funciones de las antiguas secretarías de Fomento Agropecuario, Fomento Industrial y Comercial.

## ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL 1993



La contraloría pasa de ser una coordinación adscrita al ejecutivo a ser una secretaría, la Coordinación de Planeación y Control de Gestión cambia de nombre y se denomina de Administración; se crean la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Educación; desaparece la Secretaría de Administración y Presupuesto.

## **LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL EN LA ACTUALIDAD**

Actualmente el artículo 3o. de la Constitución Política del estado de Nuevo León en lo referente a las formas de gobierno a la letra dice: «El gobierno del estado es republicano, representativo y popular; se ejercerá por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el municipio libre». «Estos poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en la Constitución. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo».

El artículo 87 de la misma ley indica que: «En el estado habrá un secretario general de Gobierno quien tendrá las facultades especiales que le confiere esta Constitución y, para ocupar el cargo, deberá reunir los requisitos exigidos para ser gobernador, quien lo nombrará y removerá a su arbitrio.

El gobernador será el jefe y responsable de la administración pública central y paraestatal del estado, en los términos de esta Constitución y de la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo en las secretarías y Procuraduría General de Justicia, definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención que en éstas tenga el ejecutivo.

La administración pública estatal se integrará por las dependencias de la administración central y por las entidades y organismos del sector paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal contempla la creación de las dependencias para la eficaz atención de los servicios públicos

La administración pública estatal se integra por las dependencias de la administración central y por las entidades y organismos del sector paraestatal, con base en los artículos:

- Artículo 3. expresa que son facultades exclusivas del ejecutivo: proponer en los términos del artículo 63 fracción VIII de la Constitución Política del Estado, la creación de las dependencias necesarias para el despacho de los asuntos del orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos.
- Artículo 5. El Gobernador del estado podrá contar además, con las unidades administrativas necesarias para administrar programas prioritarios, de apoyo a los municipios, atender los aspectos de comunicación social, practicar auditorías y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera el titular del ejecutivo.

- Artículo 11. Las dependencias del ejecutivo y los organismos paraestatales a que se refiere el título cuarto deberán conducir sus actividades en forma planeada y programada, con base en los objetivos, políticas y prioridades que establezca el gobierno del estado.
- Artículo 12. Las dependencias del ejecutivo y los organismos paraestatales a que se refiere el título cuarto deberán coordinar entre sí sus actividades y proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera y para facilitar el seguimiento del cumplimiento de sus programas.
- Artículo 14. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias del ejecutivo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

## **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIONESTATAL**

### ***Organismos paraestatales del poder ejecutivo***

En el estado de Nuevo León la administración pública paraestatal está fundamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la cual considera a los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, entidades y empresas de participación estatal mayoritaria como organismos paraestatales del poder ejecutivo que forman parte de la administración pública del estado.

Los organismos que integran el sector paraestatal han adoptado diversas formas de organización y denominaciones, que van desde comisiones, consejos, fideicomisos, fondos, institutos, museos, operadoras, patronatos y promotoras, hasta redes y sistemas

### **Los organismos paraestatales que operan en Nuevo León**

- Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)
- Consejo Estatal de Rehabilitación Urbana, A.C.
- Consejo Estatal del Transporte.
- Consejo para la Cultura de Nuevo León.
- Fideicomiso Fondo de la Vivienda de los trabajadores del Estado.
- Fideicomiso Fondo de la Vivienda de los trabajadores de la Educación.
- Fideicomiso para la Educación del Campesino.
- Fideicomiso Barrio Antiguo.
- Fideicomiso Centro Urbano Norte.
- Fideicomiso Traslato de Dominio Ciudad Solidaridad.
- Fideicomiso de Rehabilitación Metropolitana (Museo-Santa Lucía).
- Fideicomiso El Cuchillo.
- Fideicomiso Fondo Editorial Nuevo León.
- Fideicomiso para el Desarrollo del Norte del Estado.

- Fideicomiso para la Reordenación Comercial.
- Fideicomiso Parque Fundidora.
- Fideicomiso Programa de Ordenamiento Urbano.
- Fideicomiso Puente Internacional Solidaridad.
- Fideicomiso Zaragoza.
- Fomento Metropolitano de Monterrey.
- Fondo de Garantía y Fomento a la Microindustria.
- Fideicomiso para el Fomento y Desarrollo Agropecuario de la Fauna y de la Pesca.
- Fondo Financiero Nuevo León.
- Instituto Estatal de la Juventud y del Deporte.
- Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado.
- Instituto de la Vivienda de Nuevo León.
- Museo de Historia Mexicana.
- Operadora de Inversiones de Nuevo León, S.A.
- Operadora de Servicios Turísticos de Nuevo León.
- Patronato Promotor y Administración de Obras de Interés Social, S.C.
- Patronato Estatal de la Feria Monterrey, A.C.

### ***Los organismos descentralizados***

Se consideran organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso del Estado, investidas de personalidad jurídica y patrimonio propios en el acto de su creación, además deben cumplir con los siguientes requisitos:

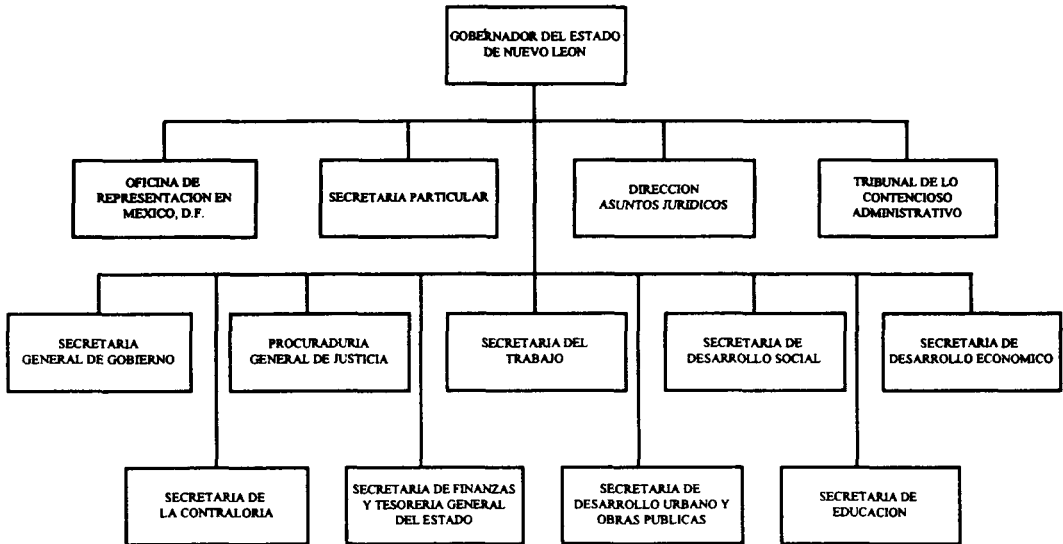
- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno del estado
- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, incluyendo la educación superior, la explotación de bienes o recursos propiedad del estado, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

### ***Empresas de participación estatal***

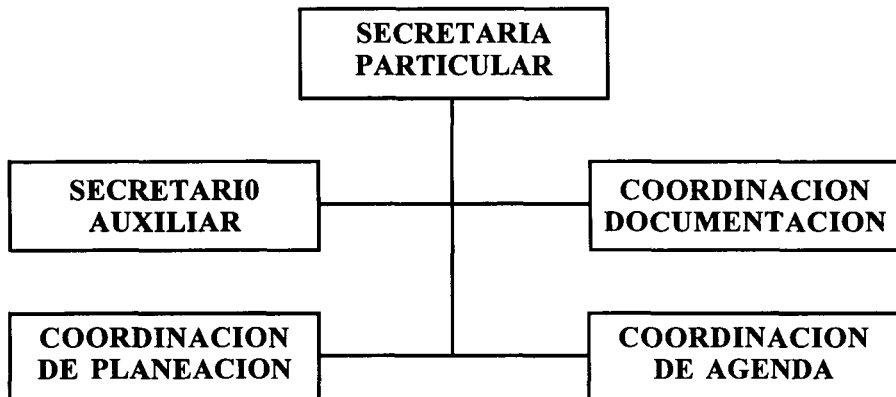
Son consideradas empresas de participación estatal aquellas en las que el gobierno del estado aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, así como que al gobierno del estado le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva, presidente o su equivalente o tenga facultad de vetar los acuerdos de la asamblea o equivalente.

En cuanto a su composición pueden ser puramente estatales o mixtas, ya sea que estén integradas por funcionarios o dependencias estatales o que tengan representantes de las dependencias federales que operen en el estado, organismos privados o de los diferentes sectores sociales del estado o de los municipios.

## ORGANIZACION

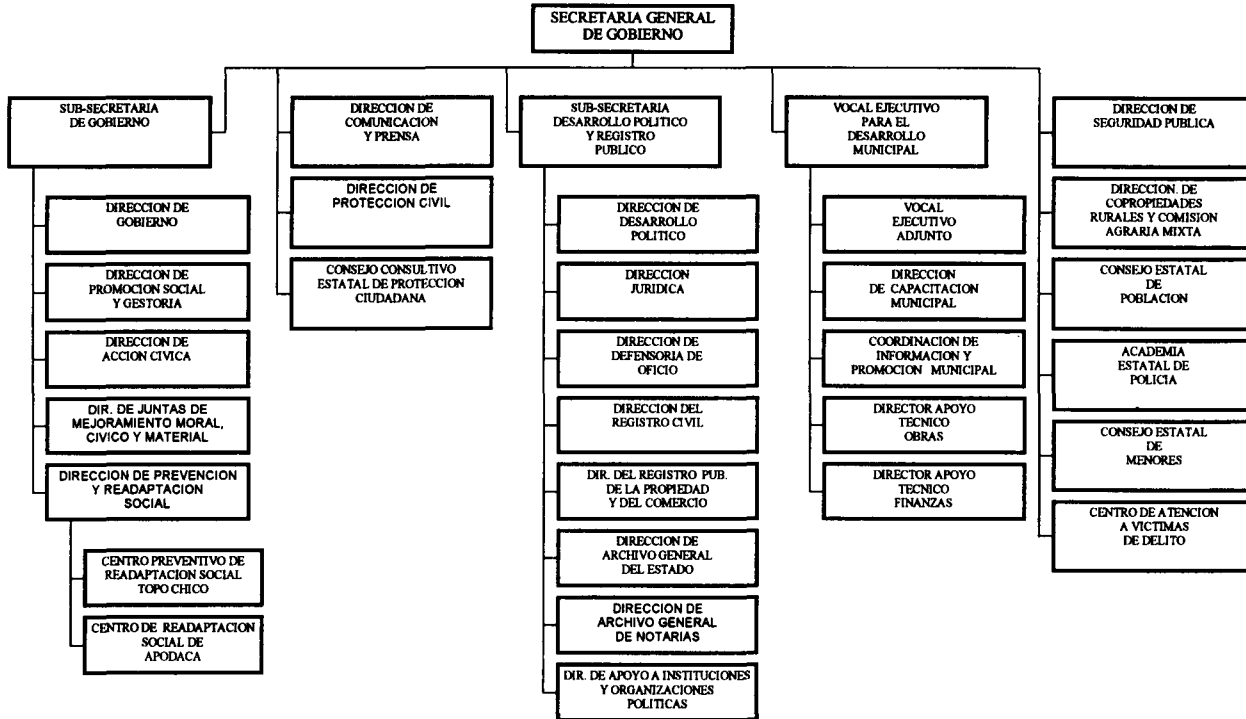


## SECRETARIA PARTICULAR

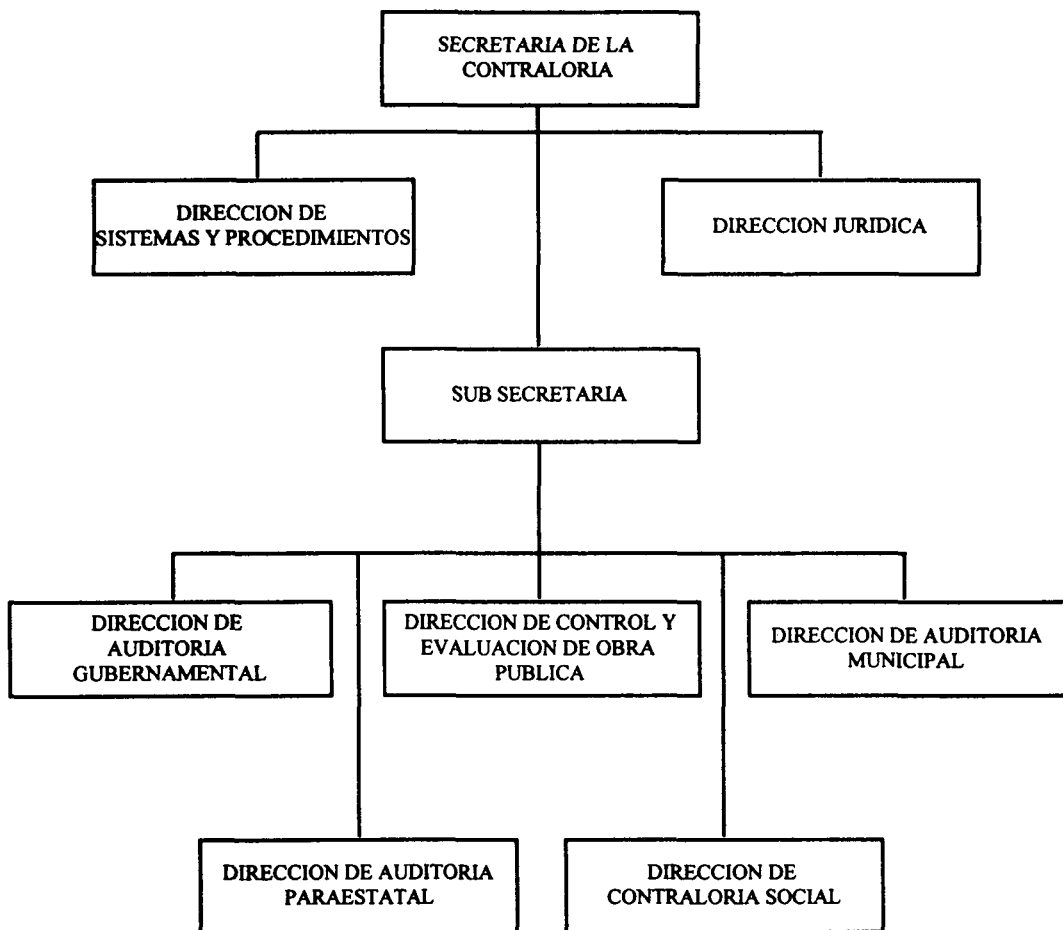




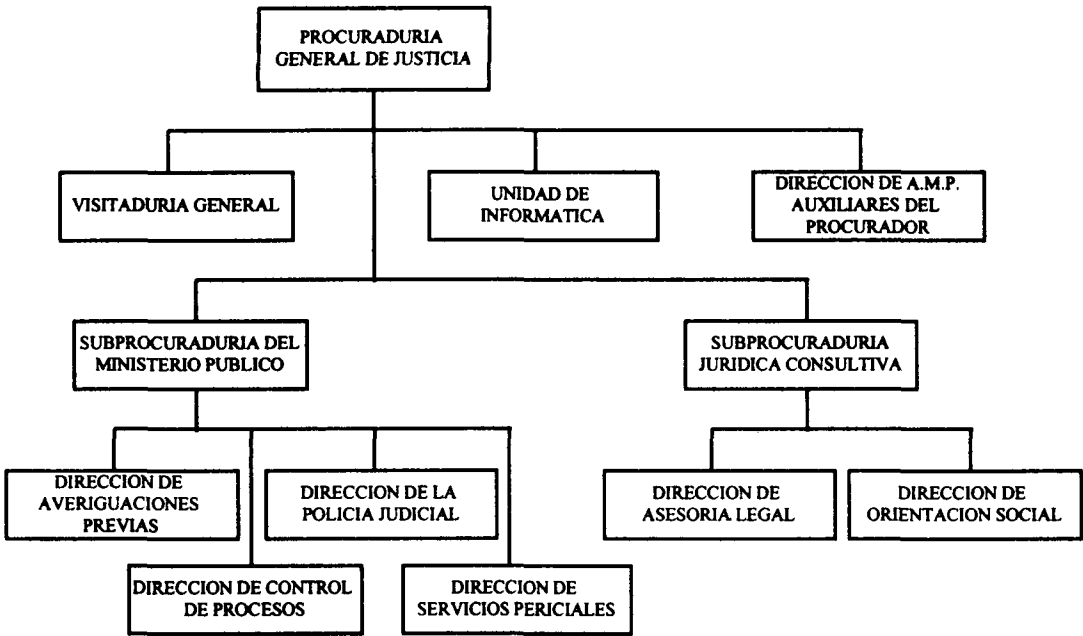
# SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO



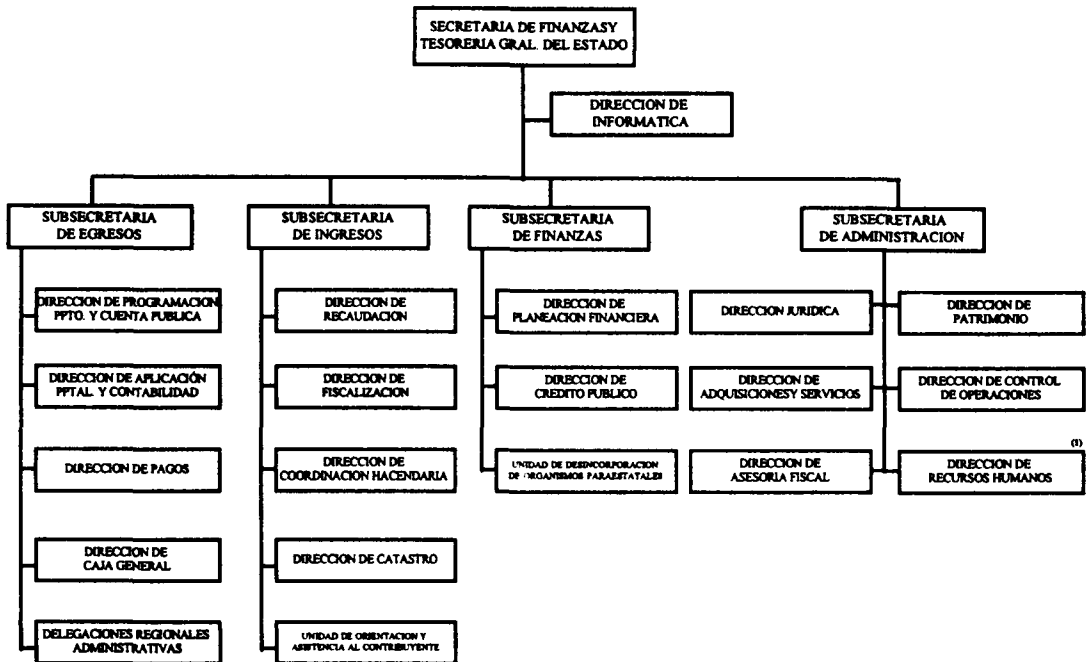
## SECRETARIA DE LA CONTRALORIA



# PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

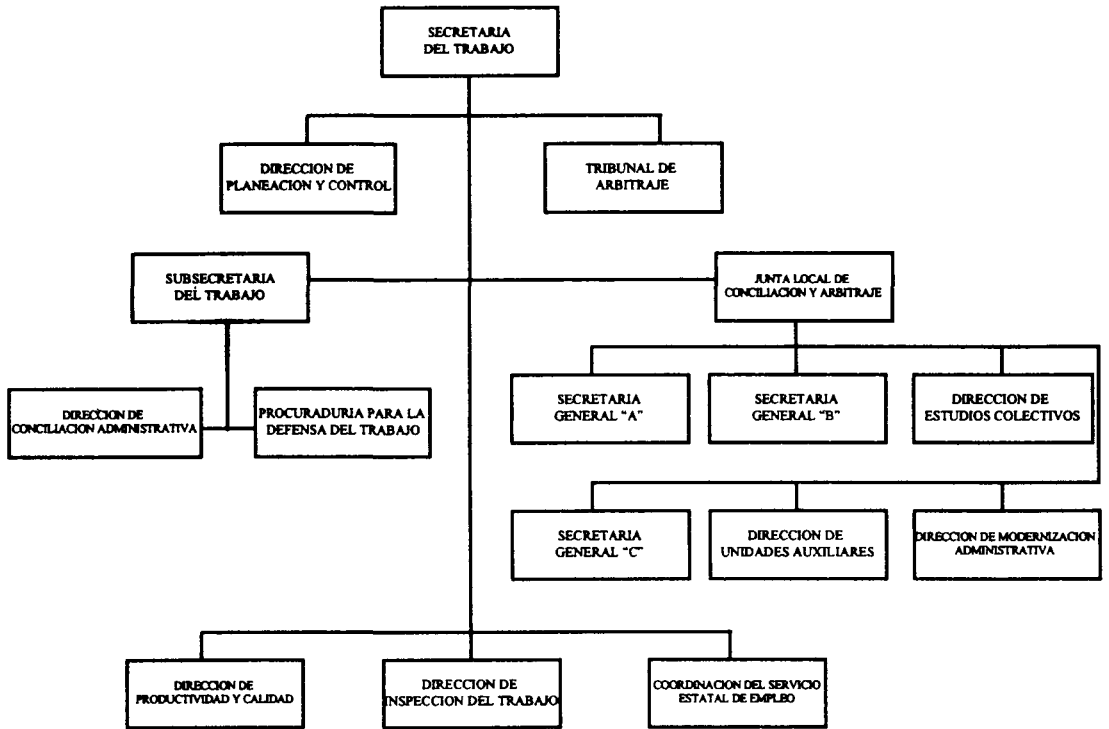


# SECRETARIA DE FINANZAS Y TESORERIA GRAL. DEL EDO.

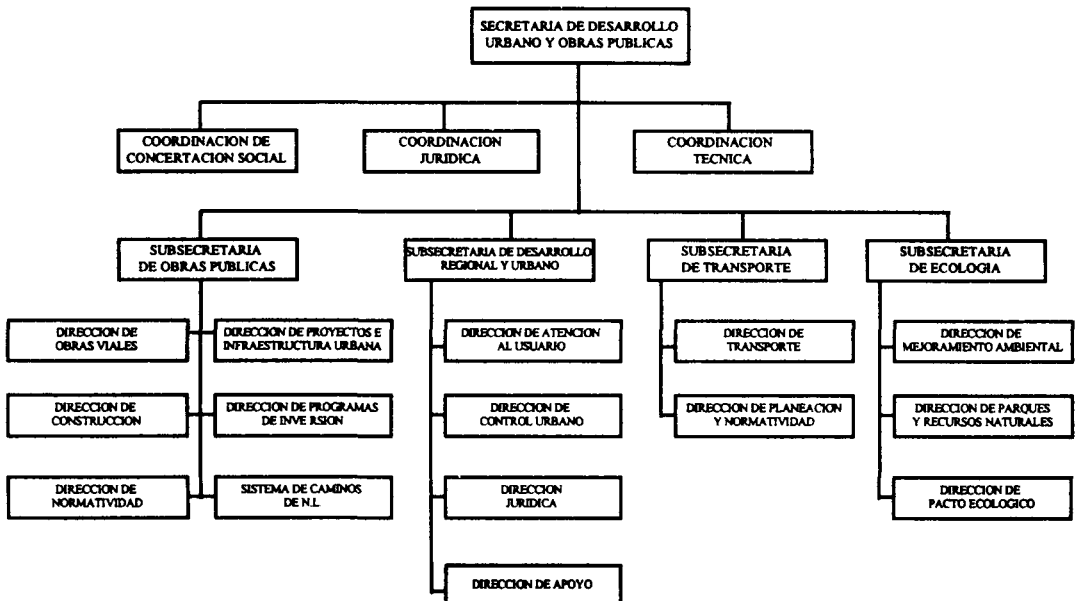


(1) LA DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS, PARA LOS EFECTOS A QUE HAYA LUGAR, DEPENDERA Y REPORTARA DIRECTAMENTE AL SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERIA GENERAL DEL ESTADO HASTA EL DIA 31 DE JULIO DE 1997 DE ACUERDO AL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.F.Y.T.G.E. PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DEL 3 JULIO DE 1996.

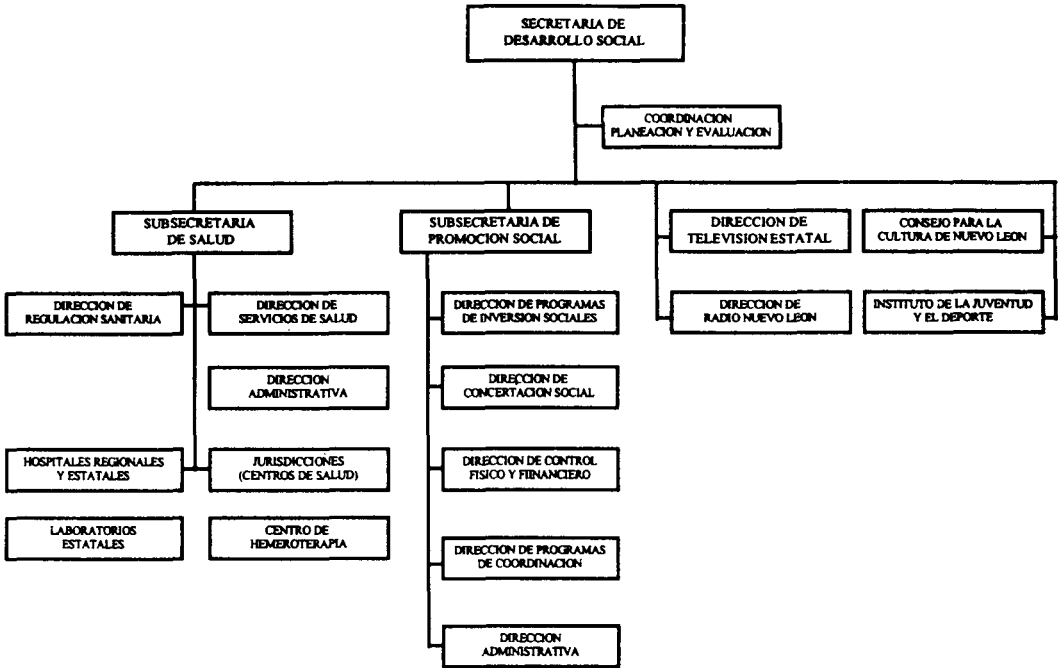
# SECRETARIA DEL TRABAJO



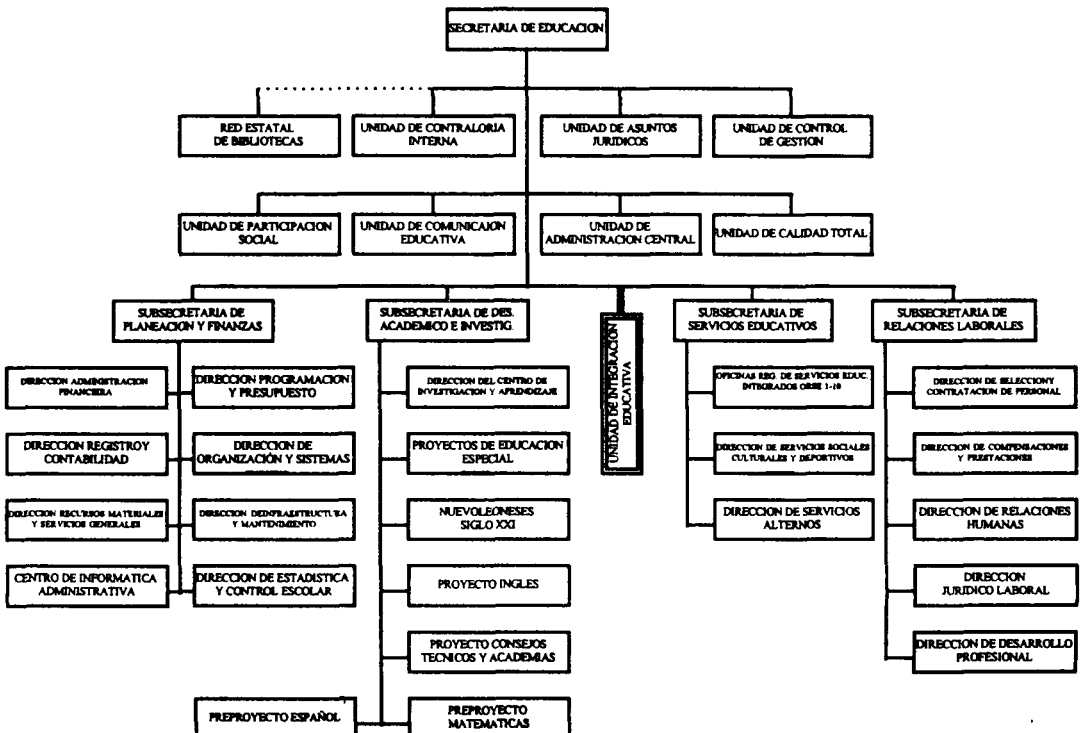
# SECRETARIA DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS



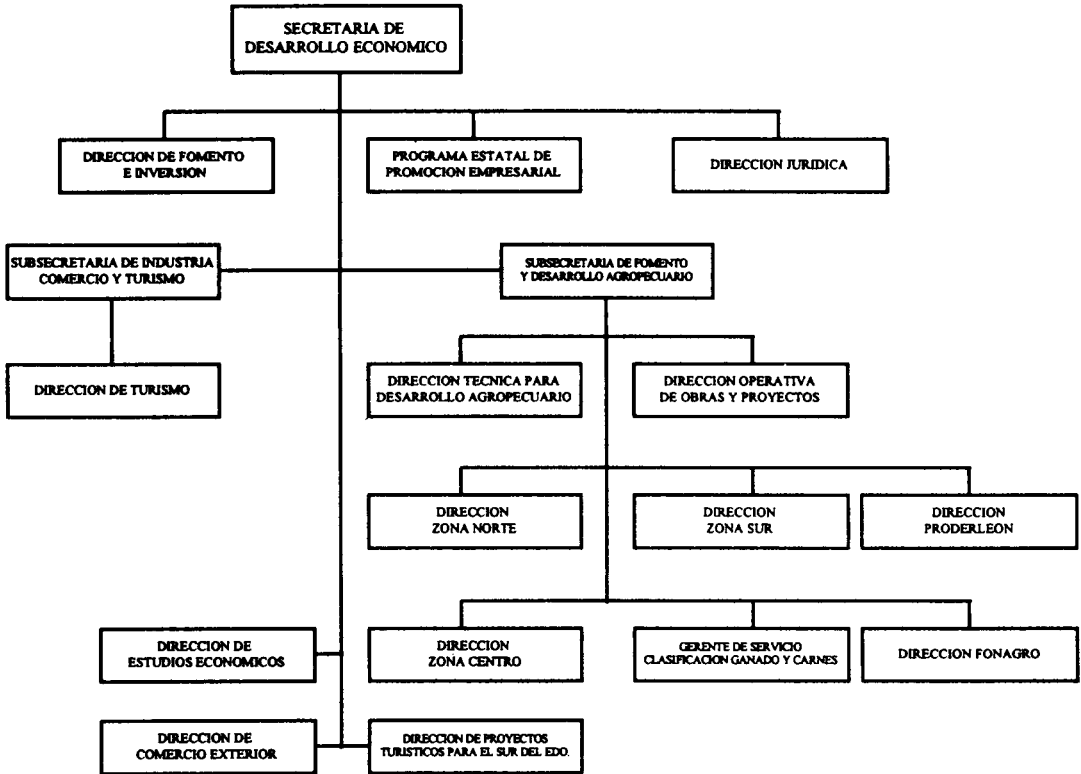
# SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL



# SECRETARIA DE EDUCACION



# SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO



## DIRECCION ASUNTOS JURIDICOS



# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS





## CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS

**N**uevo León limita al norte con los estados de Coahuila de Zaragoza y Tamaulipas y con los Estados Unidos de Norteamérica; al este con Tamaulipas, al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí y al oeste con San Luis Potosí, Zacatecas y Coahuila de Zaragoza, 509 kilómetros de norte a sur y su anchura máxima es de 269 kilómetros.

El área total del estado es de 65,103 kilómetros cuadrados, ocupa el décimo tercer lugar del país en extensión lo cual representa el 3.3 % de la superficie del país.

### *Población*

En los últimos 17 años el estado de Nuevo León ha sufrido cambios significativos en su demografía. En 1980, la población total era de 2,463, 298 habitantes; 1,226,870 hombres y 1,236, 428 mujeres que representaban el 49.8% y el 50.2% respectivamente. En 1990 la población se incrementó en un 20.5% con respecto al censo anterior significando un alza poblacional de 635,438 habitantes; es decir, 3,098,736 habitantes, 1,542,664 hombres (50.2%) y 1,556,072 mujeres (49.8%). Estas cifras nos indican también el crecimiento por sexo en la entidad entre los censos de 1980 y 1990; el sexo masculino se incrementó en un total de 315,794 habitantes (20.4%) y el femenino en 319,644 habitantes (20.5%).

Actualmente, el número de habitantes se registra en 3,550,114 ; 1,773, 793 hombres y 1,776,321 mujeres; 49.9% y 50.1% respectivamente.

**TABLA COMPARATIVA DEL TOTAL POBLACIONAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON**

AÑO	1980	1990	1995
Población total	2,463,298	3,098,736	3,550,114
Hombres	1,226,870	1,773,247	1,773,793
Mujeres	1,236,428	1,556,072	1,776,321

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1980-1990. Anuario Estadístico de Nuevo León 1996, INEGI.

De los datos antes mencionados podemos analizar el comportamiento demográfico en Nuevo León:

- En 5 años (1990 a 1995) la población aumentó un 12.6%, esto significa 450,537 habitantes, a una tasa de crecimiento de un 2.5% anual.
- El representativo porcentual del sexo masculino en 1995 fue de 49.9%; 0.1% mayor que en 1980 y 0.31% menor que en 1990.
- El percentil femenino en 1995 fue de 50.03%; 0.7 % menor que en 1980 y 0.4% mayor que en 1990.

## Comportamiento poblacional por municipios

Como se puede observar en algunos municipios del estado han visto tanto incrementar como disminuir su población, en algunos casos muy notablemente. Este fenómeno puede ser el resultado de migraciones hacia el área metropolitana de Monterrey (AMM), a otros municipios no conurbados y a los programas estatales y nacionales de control natal.

Analizando algunos municipios de la entidad tenemos que en el municipio de Los Aldamas, la población disminuyó un 41.08% con respecto a 1990; el municipio de Melchor Ocampo también registró una contracción de 37.8% comparado con el año de 1990. Esto contrasta con el incremento significativo que han tenido los municipios del AMM, por ejemplo: 47.0% en Apodaca; 45.2% en García, 6.3% en San Pedro Garza García; 44.4% en Gral. Escobedo, 13.4% en Guadalupe; 43.9% en Juárez, 1.7% en Monterrey; 10.5% en San Nicolás y 18.9% en Santa Catarina.

## Densidad demográfica en el área metropolitana de Monterrey

El AMM, a raíz de su desarrollo en infraestructura, como en el ámbito económico, ha evolucionado muy notablemente en el número de habitantes que la integran:

- En 1980 tenía un total de 1,945,740, restando en el estado 358,170 habitantes, es decir que el 8.9% de la población en Nuevo León en este año vivía en el AMM. Mientras que sólo un 14.54% se distribuía en el resto de los municipios.
- En 1990 la población era de 2,573,495 habitantes, en el AMM, un 83.04% del total, 4.14% más que en 1980 y en el resto de la entidad eran 525,271 habitantes, un 16.96%, 2.42% de incremento con respecto al mismo año.

Para finales de 1995 la población en el AMM era de 2,913,684, el porcentaje de crecimiento que se presenta en este caso es de un 33.2 % con respecto a 1980 y de 11.6% a 1990; es decir la población se incrementó 340,189 habitantes entre los años 1990 y al 31 de diciembre de 1995.

## POBLACION TOTAL POR MUNICIPIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEON EN LOS ULTIMOS AÑOS

Municipio	1980	1990	1995
Total	2,463,298	3,098,736	3,550,114
Abasolo	712	1,373	1,945
Agualeguas	5,564	5,095	4,481
Los Aldamas	4,008	4,140	2,439
Allende	19,286	22,211	23,017
Anahuac	16,479	17,316	18,278
Apodaca	37,181	115,913	219,140
Aramberri	17,027	15,295	15,695

Bustamante	3,268	2,976	3,311
Cadereyta Jiménez	45,147	53,582	62,445
Carmen	3,931	4,906	6,174
Cerralvo	7,625	7,653	8,256
Ciénega de Flores	5,075	6,708	8,595
China	11,879	12,404	12,050
Dr. Arroyo	41,439	36,946	37,348
Dr. Coss	3,945	2,961	2,284
Dr. González	2,222	3,011	2,912
Galeana	42,326	40,972	42,033
García	10,434	13,164	23,973
San Pedro Garza García	81,974	113,040	120,752
Gral. Bravo	6,807	6,759	6,034
Gral. Escobedo	37,756	98,147	176,831
Gral. Terán	18,720	16,656	16,608
Gral. Treviño	1,921	2,182	1,693
Gral. Zaragoza	6,352	5,532	5,874
Gral. Zuazua	4,045	4,647	5,271
Guadalupe	370,524	535,560	618,890
Los Herreras	3,554	3,363	2,858
Higueras	993	1,060	1,212
Hualahuises	6,366	6,622	6,534
Iturbide	3,839	3,638	3,521
Juárez	13,490	28,014	49,996
Lampazos de Naranjo	5,682	5,288	5,287
Linares	53,691	61,569	66,041
Marín	2,581	3,292	4,023
Melchor Ocampo	1,055	1,641	1,120
Mier y Noriega	7,568	7,240	7,713
Mina	4,368	4,564	4,784
Montemorelos	43,874	49,302	51,673
Monterrey	1,090,009	1,069,238	1,088,041
Parás	1,179	1,021	1,074
Pesquería	6,903	8,188	9,359
Los Ramones	7,565	6,538	5,235
Rayones	3,506	3,164	2,792
Sabinas Hidalgo	24,893	27,550	31,520
Salinas Victoria	9,189	9,518	15,926
San Nicolás de los Garza	280,696	436,603	487,918
Hidalgo	10,949	11,668	13,549
Santa Catarina	89,488	163,848	202,112
Santiago	28,585	30,182	34,120
Vallecillo	2,525	2,723	2,182
Villaldama	4,605	4,153	4,354

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1980-1990. Anuario Estadístico de Nuevo León 1996, INEGI

**AREA METROPOLITANA DE MONTERREY**

AÑO	1980	1990	1995
Población Total	1,945,740	2,573,495	2,913,684

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1980-1990. Anuario Estadístico de Nuevo León 1996, INEGI Atlas de Monterrey, 1995

**Educación**

La homologación de los niveles educativos y técnicos de la población con los existentes en los países desarrollados, así como procurar equilibrar los esfuerzos educativos entre sus diferentes regiones representa una prioridad de la administración estatal.

**La administración estatal y la modernización educativa**

Nuevo León se ha caracterizado por sus altos niveles de alfabetismo, ya que en 1970 el 87.9% de la población de 15 años y más era alfabeta, en 1980 el porcentaje se elevó a 92.7 y en 1990, asciende a 95.2. Consecuentemente, el porcentaje de analfabetas de la población de 15 años y más ha descendido, observándose que en 1990 el porcentaje es de 4.6%, en comparación con 12.1% en 1970 y 7.3% en 1980 y en 1995, su número se estableció en 2,355,657.

Condicion de Alfabetismo	1970	1980	1990	1995
Nuevo León	100.0	100.0	100.0	100.0
ALFABETAS	87.9	92.7	95.2	ND
ANALFABETAS	12.1	7.3	4.6*	ND

\*Nota: Los porcentajes no necesariamente suman 100.0 por el redondeo de cifras

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1970-1990. Anuario Estadístico de Nuevo León edición 1996 INEGI

Al interior del estado, todos los municipios muestran una disminución en el porcentaje de analfabetas de 1970 a 1990. Cabe destacar que los municipios que presentan mayores porcentajes de analfabetas de 15 años y más, en las tres décadas, son todos los que integran la región sur del estado, agregándose Mina y García en 1970 y 1980.

Para 1990, los municipios del area metropolitana de Monterrey presentan los porcentajes más bajos de analfabetismo. Por otra parte, el 93.7% de la población del estado de 6 a 14 años sabe leer y escribir; al comparar por sexo le corresponde el 93.3% a los hombres y el 94.2% a las mujeres, y en 1995 el porcentaje es 93.1%; 50.7% de hombres y 49.3% mujeres.

El porcentaje de población de 15 años y más con algún grado de instrucción asciende en 1990 a 92.6%, cifra superior a la presentada en 1970 y 1980 (84.6% y 84.1%, respectivamente). Al desglosar por nivel de instrucción se encuentra que el porcentaje de población con primaria incompleta ha disminuido, presentando cifras de 38.9% (1970), 23.8% (1980) y 16.5% (1990). Con primaria completa también se da un descenso en su porcentaje, pasando de 26.9% en 1970, a 19.0% en 1990. En lo que respecta a la instrucción postprimaria hay un ascenso muy importante en lo que va de 1970 a 1990, los porcentajes son 18.8 y 57.1, respectivamente.

En cuanto a la población de 15 años y más que no tiene instrucción se ha dado un descenso en términos porcentuales de 1970 a 1990, los datos son de 15.3% y 6.4%. Al interior del estado destacan los municipios de San Pedro Garza García, Guadalupe y San Nicolás de los Garza, en los cuales el porcentaje de la población de 15 años y más con instrucción postprimaria es mayor que el porcentaje del estado que es de 57.1%. Si se observa el caso inverso, es decir los porcentajes de la población de 15 años y más sin nivel de instrucción sobresalen Aramberri (21.8%), Doctor Arroyo (21.3) y Mier y Noriega (25.5%).

En las últimas décadas el sector responsable de la educación en el estado ha observado cambios en su denominación, funciones y jerarquía. En 1975 correspondía a la Secretaría de Servicios Sociales y Culturales atender los aspectos relacionados con la cultura, deportes y educación. En 1979 cambió su denominación por Secretaría de Educación y Cultura con atribuciones exclusivas en esos dos rubros. En 1982 se asignaron a esta dependencia atribuciones en materia de deporte y recreación.

En 1984 el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación dio los lineamientos a los que se sujetarían en el futuro las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. En ese mismo año se publicó en el Periódico Oficial del estado el convenio de desarrollo celebrado entre los gobiernos federal y estatal, donde se prevé un acuerdo de coordinación, se establece el Comité Consultivo Estatal para la Descentralización Educativa y se publica la nueva Ley de Educación para el Estado de Nuevo León, que creó el Sistema Educativo Estatal para responder a las necesidades de modernización en la materia.

En 1987 se publicó en el Periódico Oficial un nuevo Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, celebrado entre el gobierno federal -por medio de la Secretaría de Educación Pública- y el gobierno del estado. El acuerdo establece los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la prestación de los servicios federales y estatales de la educación básica y normal determinando que sea la Secretaría de educación pública quien continúe ejerciendo sus facultades en la formulación de programas y el control del sistema educativo nacional.

Para la coordinación de los servicios mencionados se creó el Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública según había quedado establecido en el acuerdo de coordinación publicado en el Periódico Oficial del 19 de junio de 1987. Recientemente, en 1991, se creó la Secretaría de Desarrollo Social, abarcando

las funciones de los sectores salud, educación, cultural y deporte, para lo cual se instalaron las subsecretarías respectivas en los tres primeros casos.

El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992 transfirió a los estados los servicios educativos del nivel básico que antes era responsabilidad de la federación. Se creó para ello la Unidad de Integración Educativa como un órgano descentralizado para hacerse cargo de estos servicios y se restableció de nuevo el nivel de Secretaría de Educación a la anterior subsecretaría estatal del ramo. Paralelamente se iniciaron importantes proyectos tendientes a establecer la técnica de la calidad total en la educación estatal.

La existencia de este sistema educativo ha permitido que Nuevo León presente un nivel de escolaridad superior al del país, teniendo la población de 15 años y más 8 años de grado de escolaridad y 4% de analfabetismo, cuando en el nivel nacional es 7 y 12%, respectivamente. El porcentaje de población analfabeta de Nuevo León es mayor al 1% existente en países como Estados Unidos y Francia pero semejante al 3% de España y muy inferior al 7% de Italia. El esfuerzo futuro en materia de educación tendrá que orientarse, por tanto, a mejorar el nivel cualitativo de la enseñanza que reciben los niños y jóvenes de Nuevo León.

### ***Vivienda***

En lo que respecta a la disponibilidad de servicios básicos, a nivel estatal se observa una cobertura importante. En 1980 había un total de 444,164 viviendas habitadas, 89.2% de las cuales contaba con energía eléctrica, el 59.8 % con drenaje y el 87.4 % con agua entubada. En 1990 existían 647,319 viviendas habitadas, el 92.9% de ella contaban con agua entubada, un 80.9% disponía de drenaje y el 92.6% de energía eléctrica. En 1995 el número de viviendas habitadas es de 791,905; 644,924 cuentan con drenaje, 773,725 con energía eléctrica y 654,584 con servicio de agua entubada. En los últimos veinte años el incremento más alto se registra en el suministro del servicio de drenaje, ya que en 1970 alcanzó 92.9% y se incrementa a 96.2% en 1990 en el orden mencionado.

### **LA DOTACION DE SERVICIOS BASICOS EN EL ESTADO**

	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
Viviendas	461,105	647,319	791,705
Agua Entubada	403,453	564,369	654,584
Energía Eléctrica	411,592	618,279	773,725
Drenaje	275,992	519,744	644,924

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1980 -90  
Registros Computados INEGI.

Para el año de 1995, el porcentaje de los servicios en la vivienda fue de la siguiente manera: 82.6% cuentan con agua entubada, 81.4 % con drenaje.

Hacia el interior del estado las cifras censales muestran que los municipios que integran el área metropolitana de Monterrey y algunos de su zona de influencia tienen los mayores porcentajes de cobertura. En el caso contrario se encuentran, fundamentalmente, los ubicados en la región sur del estado.

En los últimos veinte años se observa un aumento importante en el número de viviendas propias, al pasar de 55.5% en 1970 a 81.8% en 1990. Contrario a lo que muestran las cifras sobre disponibilidad de servicios, el aspecto de la tenencia de la vivienda presenta una situación más homogénea a lo largo de la geografía estatal.

El censo de 1990 reporta que en 42 municipios el porcentaje de viviendas propias es superior al 70% y 19 municipios registran cifras superiores al porcentaje estatal que es de 81.8%.

En 1995, la inversión ejercida por el FOVISSSTE e INFONAVIT, en unidades de vivienda en el estado, fue de 762,158.76 en vivienda concluida 741,677.23 en vivienda terminada 13,964.19 en mejoramiento de la vivienda y en otros rubros 6,517 (Las cantidades se expresan en miles de pesos).

**PERCENTIL DE VIVIENDAS HABITADAS CON SERVICIOS BASICOS**

AÑO	Agua entubada	Drenaje	Energía eléctrica
1970	81.3	56.8	78.5
1980	87.5	64.2	89.3
1990	92.9	80.9	96.2
1995	82.6	81.4	97.7

FUENTE:ISSSTE, Delegación del Estado de Nuevo León, Sub-delegación del Fondo de Vivienda  
 INFONAVIT, Delegación en el Estado  
 Censos Generales de Población y Vivienda, 1970-1990  
 Anuario Estadístico de Nuevo León, 1996, INEGI

**Salud**

En Nuevo León, para cubrir las necesidades de la población en este rubro se cuenta con clínicas y hospitales pertenecientes a instituciones de seguridad social como IMSS, ISSSTE, SEDENA, PEMEX, ISSSTELEON, Cuauhtémoc y Famosa, Nova y Vidriera, entre otros, cuyo acceso se restringe a la población amparada; además cuenta con clínicas y hospitales que brindan servicios a población abierta tales como las que pertenecen a la Secretaría Estatal de Salud, Servicios Municipales de Salud, el Hospital Universitario y con clínicas y hospitales privados.

En 1990, las unidades médicas en el estado daban un total de 435 divididos de la siguiente manera, 15 hospitales generales: 10 hospitales de especialidades, 410 unidades de consulta externa. El personal médico, un total de 3,750, se divide en 1318 médicos generales, 172 ginecobstetricos, 204 pediatras, 706 otros especialistas, odontólogos y personal que ejerce otro tipo de labor médica 699.

El recurso material con que se contaba en las unidades médicas era el que sigue: 5 bancos de sangre, 2,862 camas censables, 1683 camas no censables, consultorios 1573, laboratorios de análisis 50; quirófanos 78 y salas de expulsión 75.

Hasta el 31 de diciembre de 1995, las unidades médicas en el servicio del sector salud en el estado de Nuevo León es de 491, de consulta externa 465, de hospitalización general 18 y 8 de hospitalización especializada.

El recurso humano en las instituciones del sector salud se registra como sigue: en total en el estado se cuenta con 26,251, personal médico 4,984, médicos generales 1,414, médicos especialistas 2,177, odontólogos 318 y en otras labores 202; personal paramédico 9,825, enfermeras 9,243.

Los principales recursos materiales con que cuentan las unidades médicas en el servicio del sector salud son: camas censables 3,543, camas no censables, 1,907, consultorios 1960, ambulancias 41, áreas de urgencias 48, laboratorios de análisis 67, quirófanos 109; salas de expulsión 70, bancos de sangre 6 y farmacias 250.

En la entidad el número de unidades médicas es aproximadamente de 520 sin contar los consultorios médicos privados (1990). El 34% de ellos se encuentran en el área metropolitana de Monterrey (AMM), esto es, 173 unidades, las cuales concentran 87% de los médicos, 93% de las camas censables y 80% de los consultorios médicos. Además, en el AMM se concentran las unidades medicas más complejas y de mayor capacidad resolutive, y en el resto del estado se distribuyen unidades de escasa especialidad atendidos en su mayoría por pasantes de medicina durante su servicio social.

El alto índice de concentración en el AMM ha requerido que las instituciones de seguridad social establezcan una red de unidades medicas fácilmente accesibles a sus derechohabientes, que constituyen alrededor del 76% de la población de la ciudad. Las unidades dirigidas a la atención de la población abierta, es decir, aquella que no tienen derecho a la seguridad social, atienden al restante 24%. Es importante señalar que las instituciones de seguridad social tienen en el AMM al 90% de los derechohabientes, mientras que los dirigidos a la población abierta sólo el 60% de su cobertura total.

La distribución de los recursos materiales y humanos por tipo de institución en todo el sistema de salud se puede observar en el siguiente cuadro:



**POBLACIÓN DE DERECHOHABIENTE DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL POR INSTITUCIÓN SEGÚN MUNICIPIO (31 DE DICIEMBRE 1994).**

MUNICIPIO	TOTAL	IMSS	ISSSTE	ISSSTELEON	PEMEX
Estado	2,442,973	2,297,898	107581	32883	4631

### *Empleo*

El empleo en Nuevo León ha sufrido una variación muy pronunciada en los últimos tiempos; la crisis económica (como en todo México) ha impactado profundamente en el percentil de la población económicamente activa.

En 1980 había un total de 803,764 habitantes, 594,972 hombres y 208,792 mujeres, que comprendían la población económicamente activa (PEA) en Nuevo León; esto es el 32% de la población total en ese año.

Por otra parte, las condiciones de empleo por sector de actividades en 1990 se encontraba de la siguiente manera: la PEA estaba representada por 1,009,584; 745,900 del sexo masculino y 263,684 del femenino, el 48% del total poblacional La PEA de 1980 a 1990 se incrementó en un 20.3%, 20.2% en cuanto a hombres y 20.8% en las mujeres

De la población de 12 años o más, en 1990 el 45.9% son activos y el 52.2% inactivos, porcentajes que no han cambiado significativamente en relación a los presentados en 1970 y 1980. Al considerar la condición de actividad por sexo en 1990, el 68.8% de los hombres son activos, mientras que en el caso de las mujeres es de 23.6%.

A nivel estatal, de la población económicamente inactiva el 53.5% se dedica a «quehaceres del hogar», siguiéndole «estudiantes» con 35.5%; de acuerdo al sexo de las personas, en el caso de los hombres sobresalen los «estudiantes» con 61.9%, mientras que en el caso de las mujeres son los «quehaceres del hogar» con 73.6%.

La población económicamente activa en el estado se ha mantenido sin cambio significativo en los últimos 20 años, con alrededor del 46%. Se observa un aumento en la tasa bruta de participación de 28.5% a 33.5 % entre 1970 y 1990. Para 1995 en la población económicamente activa de entre 25 y 34 años la tasa de participación fue de 71.8%.

## TASAS ANUALES DE DESEMPLEO ABIERTO POR GRUPO DE EDAD

PERIODO	12 a 19 años	20 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 y más años
1987	8.3	6.4	2.4	1.3	1.5
1988	7.1	5.4	2.1	1.3	1.7
1989	6.2	4.2	2.1	1.2	1.2
1990	6.7	4.1	1.6	1.2	1.7
1991	6.3	3.8	1.8	1.4	1.2
1992	6.3	3.9	2.1	1.5	1.5
1993	6.9	5.0	2.4	1.9	2.0
1994	8.0	5.5	2.8	2.0	2.2
1995	13.0	9.4	5.3	3.9	4.1
1996	12.2	8.4	4.7	3.5	3.7

Fuente: INEGI

Notable es la modificación en cuanto a la estructura por edades de la población económicamente activa. En 1970 el grupo de 20 a 24 años presenta la mayor tasa con 59.1% mientras que en 1980 y 1990 es el grupo de 25 a 29 años el que registra la tasa más alta de participación (63.1% y 62.4% respectivamente) y en 1995, 71.5% entre 25 y 34 años.

En el caso del sector primario la participación de la población ocupada se ha venido reduciendo de manera sistemática, pasando de 17.3% en 1970 a solamente 6.1% en 1990; mientras que en el secundario pasa de 37.5% a 40.2% entre 1970 y 1990. Este comportamiento es similar en el sector terciario que aumenta de 40.3% a 50.5% entre los mismos años.

Al considerar la población ocupada según su ocupación principal, se observa que en 1990 el mayor porcentaje corresponde a los artesanos y obreros, mientras que el menor porcentaje corresponde a los trabajadores del arte.

Por último, en 1995 tenemos un total de 1,009,584 personas que conforman a la PEA en el estado y 27,186 la población económicamente activa desocupada; 405,771 laboran en el sector secundario y 509,469 en el terciario.

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1970-1995

Condición de actividad	1970	1980	1990	1995
Activos	45.6	48.5	45.9	56.8
Inactivos	54.4	51.5	52.2	43.1
No especificado	-	-	1.8	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Algunos porcentajes no necesariamente suman 100.0 debido al redondeo de cifras.

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1970-1990 y Anuario Estadístico de Nuevo León 1996, INEGI.

## Sectores de actividad

La población económicamente activa del sector primario muestra fuertes tendencias decrecientes, incrementándose la participación de los sectores secundario y terciario.

De la población ocupada masculina se observa que el 45.6% se encuentra en actividades relacionadas al sector secundario, y el 43.6% al sector terciario; por otra parte, la población ocupada femenina se concentra principalmente en el sector terciario con un 69.9% y el 25% en el secundario.

En la comparación de los municipios, los resultados (1990) indican el mayor peso relativo del sector primario en el municipio de Mier y Noriega con 88.3%, mientras que los de menor peso en ese sector son Monterrey y San Nicolás de los Garza con 0.6%.

El sector secundario tiene la mayor proporción en El Carmen con 61.2%, por otro lado, Mier y Noriega es el de menor porcentaje con 2.9%.

Finalmente, el sector terciario tiene su mayor peso en Monterrey con 58.5%, y el menor es de Mier y Noriega.

### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1970-1995

Sector de Actividad	1970	1980	1990	1995
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	17.3	8.4	6.1	9.3
Secundario	37.5	33.0	40.2	40.1
Terciario	40.3	35.8	50.5	50.4
No Especificado	-	22.8	3.2	14.7

Nota: Los porcentajes no necesariamente suman 100.0, debido al redondeo de cifras.

Las actividades que incluye cada sector no son estrictamente las mismas, en los tres censos ni en el Anuario Estadístico de Nuevo León.

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda, 1970-1990 y Anuario Estadístico de Nuevo León 1996, INEGI.

## ENTORNO ECONOMICO ESTATAL

El desarrollo industrial logrado por Nuevo León ha sido el rasgo característico de su progreso político, económico y social durante el siglo XX, y lo ha situado como un estado piloto en el contexto nacional.

La capacidad industrial instalada, aunada al desarrollo conseguido en la generación de servicios de apoyo a la producción y al comercio, han permitido a la entidad alcanzar los niveles de competitividad que demanda una economía abierta y lo convirtieron en punta de lanza en el proceso de liberalización y globalización experimentados por la economía mexicana en la última década.

Como es lógico suponer, la crisis económica y financiera que ha enfrentado el país desde finales de 1994 ha afectado particularmente a Nuevo León, por las características de su actividad económica preponderantemente industrial. Así, durante 1995 la producción manufacturera del estado presentó una severa contracción que arrojó una tasa negativa de crecimiento anual del 16.8%, con respecto a lo observado en 1994.

La producción industrial manufacturera registró en Nuevo León una contracción mayor que la experimentada en promedio a nivel nacional.

En lo que respecta a las ventas reales de la industria manufacturera en Nuevo León, éstas disminuyeron en mayor medida que la producción.

En el mercado laboral se reflejó el impacto que tuvo la disminución de la actividad económica. Así, el nivel de empleo medido a través del número de asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social alcanzó un nivel de 674, 294 asegurados a diciembre de 1995, cifra inferior en 28,628 a los asegurados al cierre de 1994, lo que representa una reducción del 4.1%.

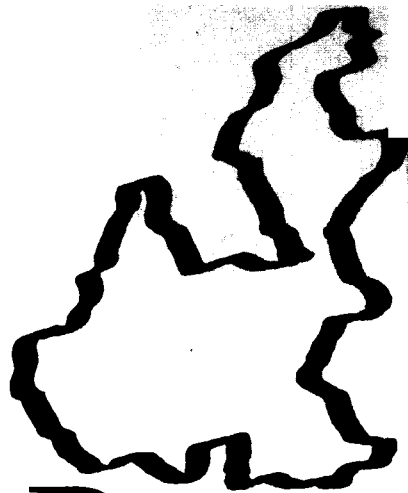
Los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, mostraron que la tasa de desempleo abierto se incrementó considerablemente durante 1995, consecuencia directa de la contracción en la actividad industrial del estado.

Como ya se ha citado con anterioridad, el panorama económico instrumentado por el gobierno federal logró un ajuste rápido y ordenado de la cuenta corriente, caracterizado por la revisión del déficit de la balanza comercial. Así, Nuevo León presentó a noviembre de 1995 un superávit en su balanza comercial con el extranjero de 236 millones de dólares.

A noviembre de 1995, el monto total de las exportaciones del estado ascendió a 4,093 millones de dólares, en comparación con los 2,655.7 millones de dólares registrados en 1994. Las cifras anteriores, aun sin incluir el mes de diciembre, revelan un mayor dinamismo en el crecimiento de las exportaciones de la entidad (54.1%), que el observado a nivel nacional.

Por otra parte, en lo que se refiere a las importaciones, a noviembre de 1995 su monto ascendió a 3,857 millones de dólares, en comparación con los 4,420.8 millones de dólares registrado en 1994.

A pesar de las difíciles condiciones económicas que enfrentó el estado en 1995, en Nuevo León están sentadas las bases para una recuperación económica firme y sostenida; los frutos de la Alianza para la Recuperación Económica, aunados al trabajo y empeño de todos los nuevoleonenses, lograrán durante 1996 se revierta la actual coyuntura económica, iniciándose así la recuperación de la actividad productiva estatal y, por ende, de los niveles de empleo y de bienestar de los habitantes del estado.



# Puebla

---

<b>Características socioeconómicas</b>	<b>709</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>717</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>727</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>741</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>749</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>763</b>



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

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

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

Instituto de Administración Pública de Puebla





# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



## **LINEAMIENTOS PARA LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.**

El 11 de enero de 1993, el titular del ejecutivo del estado dictó el Acuerdo Número Uno, por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa de Modernización y Simplificación de la Administración Pública Estatal (P. POE. 12-1-1993); el cual tiene como propósito instituir la modernización y simplificación de la administración pública estatal, mediante el establecimiento de medidas específicas y acciones inmediatas de simplificación que llevarán a cabo las dependencias y entidades en el ámbito de sus atribuciones.

El programa establece un esquema de medidas específicas y compromisos concretos de modernización y simplificación administrativa que realizarán las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en lo concerniente a sistemas, estructuras y procedimientos administrativos que mejoren la función gubernamental y hagan que los servicios públicos que se proporcionen a la ciudadanía se efectúen bajo criterios y mecanismos sencillos, sin perder calidad y eficiencia.

### **Políticas**

Procurar una administración pública eficiente y moderna que tienda a prestar óptimos servicios a la población.

Mantener, a través de revisiones periódicas de los sistemas, estructuras y procedimientos administrativos, el tamaño adecuado de las Dependencias y Entidades estatales acordes a la demanda de servicios de la población, evitando en todo momento su crecimiento irregular.

Modernizar el aparato administrativo en la medida que las finanzas públicas lo permitan, dándole prioridad a las áreas de atención al público, con el fin de brindar atención ágil, eficiente, honesta y oportuna a la ciudadanía.

Realizar la difusión a la población de los compromisos y logros obtenidos por las dependencias y entidades del poder ejecutivo.

Acciones a considerar en la formulación del programa:

- Suprimir trámites obsoletos y servicios inoperantes.
- Suprimir excesos de información y documentación en los procedimientos y trámites.
- Reducir a lo estrictamente indispensable, el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la autoridad.
- Desconcentrar la toma de decisiones y soluciones al lugar donde se generen las demandas de la población.
- Revisar horarios, términos y días establecidos para la prestación de los servicios, con la intención de ajustarlos a las necesidades de la población.
- Fijar en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución.

- Facilitar a los interesados los medios de acreditación o identificación, cuando en forma concurrente tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia
- Proponer o gestionar las modificaciones a la normatividad excesiva o innecesaria y evitar la reglamentación que no sea indispensable.
- Establecer o mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias y entidades involucradas en procedimientos específicos.
- Establecer ventanilla única de gestión.
- Revisar estructuras administrativas eliminando instancias de gestión injustificadas.
- Mantener debidamente informado al público sobre los servicios simplificados que se presten, y facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

## **Vertientes**

- **Descentralización y desconcentración.** Como formas de organización y acción administrativa, tienen por objeto lograr que las acciones de las dependencias y entidades de la administración Pública otorguen a sus oficinas regionales capacidad de decisión, recursos necesarios para la atención, gestión y resolución de trámites oficiales, en el lugar donde se requieran.

Por descentralización se entiende la forma jurídica en que se organiza la administración pública estatal mediante la creación, por el legislador, de entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. Mediante ella se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Las medidas de desconcentración deben considerar funciones o procesos completos, conservando únicamente la normatividad y las políticas en las oficinas centrales, a fin de evitar problemas adicionales al fragmentar los procedimientos y funciones ; de igual forma, deben preverse acciones tendientes a vigilar que el trámite que se llevará a cabo en una oficina del interior del estado, se efectúe de manera ágil, eficiente y oportuna.

**Desregulación administrativa.** Es la forma de dar eficacia a las reglas jurídico administrativas consistentes en modificar éstas, por contener disposiciones inadecuadas o ineficaces, con el fin de lograr su agilización y actualización.

**Agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes.-** Constituye la forma de efficientar los procedimientos y trámites de la gestión administrativa, revisando y mejorando los mismos para que se efectúen con mayor agilidad, disminuyendo los requisitos, acortando tiempos de autorización y suprimiendo instancias innecesarias

**Modernización Integral de los Sistemas de Atención al Público.** Contemplan las medidas tendientes a transformar integralmente los sistemas de gestión y tramitación, mediante la incorporación de tecnología moderna y el desarrollo de un proceso de motivación y capacitación a los servidores públicos, permitiendo con ello lograr mayor transparencia, calidad y eficiencia de los servidores públicos.

## **Criterios para la clasificación de acciones**

### *Acciones de alto impacto.*

Son aquellas que revisten mayor interés para la dependencia por ser las que más relación tienen en su quehacer sustantivo y, por lo tanto, de impacto y beneficio directo en la ciudadanía.

De la misma forma deben considerarse en este rubro las que tienen por objeto resolver problemas críticos de servicios deficientes o complejos, así como de conductas ilícitas en las áreas de contacto permanente con el público.

Las acciones prioritarias son las que mayor énfasis tendrán dentro del programa, asignándoles preferentemente los recursos disponibles, ya que se buscará otorgar servicios innovados y de calidad.

Por su carácter e importancia, se entiende que son las que requerirán mayor esfuerzo institucional al producir cambios de significación en reglamentos, trámites, estructuras, sistemas y procesos.

### *Acciones de Mejoramiento de las Funciones Sustantivas*

Son aquellas relacionadas con los procesos sustantivos de la institución, que apoyan la modernización, el mejoramiento, la transparencia, la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos y en el quehacer institucional e interinstitucional.

Aunque su realización implica una transformación en los sistemas operativos y en los procesos internos que impactará el servicio a la ciudadanía, no están originadas con la necesidad de resolver una problemática crítica, sino en la conveniencia de mejorar integralmente las funciones básicas de las dependencias y entidades.

### *Acciones de Optimización de la Administración Interna*

Se refieren a las que tienen por objeto mejorar, agilizar, modernizar o desconcentrar procesos, sistemas o procedimientos de carácter administrativo, que permitan una administración de los recursos humanos, materiales y técnicos más eficiente, efectiva y productiva.

## **DIAGNOSTICO**

Ante la actual globalización de la economía mundial en la que nuestro país toma parte activa, los oaxaqueños enfrentamos el reto de incorporarnos a la dinámica de desarrollo económico, administrativo y social de México, por lo que hoy más que nunca debemos comprometernos con el cambio hacia la modernización de la administración pública y orientar nuestros esfuerzos a satisfacer las necesidades más apremiantes de la ciudadanía con eficiencia, oportunidad y transparencia.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, como el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, reconocen que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país, y que una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. México requiere una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Es necesario avanzar hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo, gastos e inhiban la corrupción y la impunidad con acciones de raíz.

En el estado de Oaxaca, los programas de modernización administrativa se implementan bajo la perspectiva anterior y reconociendo, de igual modo, que la renovación de la administración pública exige, entre otras cosas:

- Una profunda labor legislativa a efecto de adecuar el marco jurídico e institucional que reclama una sociedad decidida a evolucionar.
- Modernizar el aparato administrativo dando prioridad a las áreas de atención al público, con el fin de brindar servicio ágil, eficiente, honesta y oportuna a la ciudadanía.
- Llevar un estricto control y seguimiento de las acciones que en materia de modernización administrativa se realicen para garantizar el logro de los objetivos planteados, que permitan la credibilidad en sus autoridades y eviten la corrupción en las áreas de atención al público.
- Implementar instrumentos de medición confiables que permitan monitorear el desempeño, resultado y calidad de los servicios que ofrecen a la ciudadanía las diferentes instituciones públicas.

En ese sentido, cabe mencionar que en el mensaje político dado a conocer por el gobernador del Estado, Lic. Diódoro Carrasco Altamirano, en su 4to. informe de gobierno, se manifiesta la imperante necesidad de ofrecer servicios acordes con las necesidades de la población con calidad y eficiencia. Asumir el reto de hacer más con menos.

Para dar sustento legal a esta necesidad, el gobierno estatal ha emprendido iniciativas para modernizar el marco jurídico y administrativo, para la creación de leyes más justas e instituciones vigorosas y modernas, en las cuales la sociedad sea protagonista.

De esta forma; la LVI Legislatura del estado ha aprobado en la actual administración estatal los siguientes decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado, entre otros:

- El decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- La Ley que crea el Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca.
- La Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca.
- El decreto de creación de la Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo.

- El decreto que reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.
- El decreto que crea la Ley de Coordinación fiscal del Estado.

Al mismo tiempo el gobierno estatal ha emprendido iniciativas orientadas a consolidar la eficacia y el manejo honesto de la administración pública. Con tal propósito, la Contraloría General del poder ejecutivo estatal, asumió nuevas atribuciones derivadas de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, así como de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

De forma similar, el gobierno estatal ha impulsado un Programa de Modernización de la Eficiencia y Eficacia de la Administración Pública y Gestión Gubernamental, a través del cual ha realizado evaluaciones de infraestructura informática; atendiendo un sistema de indicadores de gestión y efectuando acciones de simplificación administrativa; atendiendo a usuarios en los tres módulos de información sobre servicios prestados en las Dependencias y Entidades, y emitido dictámenes sobre estructuras administrativas.

Por otro lado, conscientes los oaxaqueños de la urgente necesidad de modernizar la administración pública estatal orientada al servicio y apegada a los intereses de la ciudadanía, actualmente se encuentra en etapa de implementación el proyecto de modernización del Registro Civil; así mismo, han sido identificados otros proyectos de gran impacto social entre los que destacan:

- Modernización del Registro Público de la Propiedad
- Catastro
- Procuraduría General de Justicia
- Tránsito del Estado
- Centros de Prevención y Readaptación Social.

Especial atención se proporciona a aquellos proyectos que, debido al contacto directo que se tiene con la ciudadanía, representan la imagen del estado ante la población. En la actualidad se realizan diagnósticos de los proyectos antes mencionados con la finalidad de emprender acciones concretas destinadas a su modernización integral.

## **ACCIONES Y RESULTADOS**

En un sentido operativo y funcional, la modernización y simplificación de la administración pública contempla, en la mayoría de los casos, cambios internos de procedimientos, nuevos mecanismos, normas, adecuación de espacios físicos, estructuras de recursos humanos y la sistematización y/o automatización de procesos, así como la capacitación, profesionalización y cambio de actitud de los servidores públicos encargados de prestar el servicio.

Atendiendo a estos requisitos enseguida se describen algunas de las propuestas de modernización y simplificación de la administración pública instrumentadas en el estado en el actual sexenio.

Cabe mencionar que todas estas propuestas se encuentran en su fase de implementación ya que recientemente se inició su puesta en marcha por lo que aún no se tienen resultados de su operación.

Por tal motivo, en este ensayo sólo nos referimos a las acciones de modernización del marco jurídico e Institucional y a aquellas que se relacionan con la modernización del aparato administrativo, con especial atención a las áreas de atención al público.

### *Acciones de modernización jurídica e institucional*

#### **Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios de Oaxaca.**

Resalta por su importancia la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que manifiesta la más firme voluntad y determinación política por combatir la corrupción, no sólo de los servidores públicos sino también de aquellos particulares corresponsables que participan corrompiéndoles.

Esta es una acción legal sin precedentes que abarca a los gobiernos municipales y ofrece un instrumento clave para la depuración del servicio gubernamental y la moral pública, en beneficio de la población entera. Implica instalar receptorías de quejas y denuncias en todas las dependencias gubernamentales, así como fortalecer a las contralorías sociales de todos los ayuntamientos.

#### **Ley que crea el Instituto Estatal de Ecología**

Buscan normar, ejecutar y coordinar las acciones en materia ecológica, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo; preservar y recuperar los sistemas naturales y la riqueza biológica de la entidad; crear un sistema de ordenamiento ecológico que ubique y regule las actividades productivas de servicios e infraestructura; implementar medidas y mecanismos para regular el aprovechamiento racional, prevención y control de la contaminación del agua, aire, suelo y el ambiente en general, entre otras cosas.

Las principales estrategias previstas para su implementación contemplan una participación consciente de la sociedad, la instrumentación del Programa Estatal de Protección al Ambiente, una mayor coordinación con las acciones de los gobiernos federal y municipales, así como con las organizaciones ecológicas y la protección de los recursos naturales, entre otras.

#### **Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal**

El principal objetivo de esta ley es establecer las bases y requisitos para la concertación, contratación, registro, regulación y control de financiamientos o cualquiera otra obligación que forme parte de la deuda pública estatal y municipal del estado de Oaxaca.



Entre las principales estrategias para su implementación se encuentra la instrumentación del Registro Único de Obligaciones y Financiamientos, que al efecto lleve la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal, en el cual se inscriba todo tipo de deuda pública suscrita.

### **Decreto de creación de la Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo.**

Entre los principales propósitos de la creación de la Secretaría Técnica el Poder Ejecutivo, se encuentran los de reforzar la coordinación interinstitucional, atender y dar seguimiento permanente a los acuerdos y compromisos del gobernador del estado con los sectores público, social y privado de los ámbitos local y federal; evaluar permanentemente la gestión desarrollada por las dependencias y entidades de la administración pública estatal, entre otros.

Las principales estrategias para su implementación contemplan la coordinación de los gabinetes económico, político, social y de seguridad, proponer estrategias y políticas para el fortalecimiento de la administración pública estatal, coordinar y supervisar los programas de atención ciudadana, y operan el programa de audiencias públicas a cargo del gobernador del estado.

#### *Acciones de Modernización del Aparato Administrativo*

### **Dirección del Registro Civil (en etapa de implementación)**

La Dirección del Registro Civil del Estado de Oaxaca, consciente de la importancia del logro de los objetivos en materia de modernización pública, de la creciente demanda de servicios oportunos a la ciudadanía en esta materia y de la escasa funcionalidad de los servicios actuales, ha iniciado y puesto en marcha la implementación de su programa integral de modernización.

#### *Problemática Actual*

Dentro de la problemática expuesta por la Dirección del Registro Civil, se plantean las siguientes deficiencias físicas y funcionales :

- Duplicidad de funciones
- Insuficiente personal para satisfacer las demandas ciudadanas
- Falta de atención a programas especiales como encuadernación y restauración del acervo registral. Mobiliario y equipo obsoleto
- Insuficientes recursos financieros y tabulador de tarifas en niveles inferiores a la media nacional
- Problemas de control documental.
- Falta de coordinación en el grado de actualización de la información

En lo relacionado a los servicios de atención al público, de gran importancia ya que representan la imagen del estado ante la población, el Registro Civil presenta además deficiencias en los

servicios de orientación y ventanillas de atención al público, ocasionando una mala imagen de la institución.

### *Alternativas de solución.*

Por la problemática antes citada fue necesario definir estrategias que permitan la consecución de los principales objetivos :

- Adecuar y modernizar la estructura y funciones de la Unidad Coordinadora Estatal del Registro Civil y sus Oficialías, a fin de ofrecer eficiencia y oportunidad en los servicios.
- Modificar y adecuar el marco jurídico necesario para la modernización y automatización del Registro Civil.
- Mejorar la imagen institucional del Registro Civil en cuanto a servicio, equipamiento y presencia.

### *Resultados esperados*

- Mejorar la calidad del servicio que se proporciona al público.
- Contar con información estadística vital, para la planeación demográfica.
- Emitir oportunamente constancias de registro y certificados de datos.
- Eliminar errores por transcripción.
- Simplificar la inscripción de actos del estado civil de las personas.
- Eliminar duplicidad de funciones.
- Eliminar conductas ilícitas en las áreas de atención al público.
- Contar con información oportuna para el apoyo a otras instituciones.
- Simplificar procedimientos de trámite.
- Mejorar y dar mayor fluidez de la información.
- Mejorar aprovechamiento y distribución de recursos.
- Facilitar el crecimiento y absorción de la demanda actual y futura.

Cabe mencionar que el plan de acción del presente proyecto de Modernización Integral del Registro Civil se encuentra en etapa de implementación y promete el buen logro de los beneficios antes mencionados, así como el cumplimiento pleno de sus objetivos, contribuyendo de este modo al Plan de Modernización de la Administración Pública Estatal.

## **Proyecto de Modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio (en etapa de diagnóstico)**

### *Problemática actual y propuestas de solución*

El desempeño de las funciones registrales, sigue siendo eficiente después de 117 años de trabajo institucional, a pesar de tener bases operativas, normativas y estructurales anticuadas. Es evidente que en el corto plazo, de no modernizarse esta área, se correrá el riesgo de

perder o demeritar dicha eficiencia, en perjuicio de la imagen pública del estado y de los intereses de la sociedad.

En la actualidad, Oaxaca siguiendo el sistema registral (según la forma de inscripción) de libros, ha logrado mantener tiempos de respuesta en la tramitación, inferiores a la media nacional y similares al promedio de otros países con legislación de corte napoleónico como España, Holanda, Francia, o la provincia canadiense de Quebec, de 15 días hábiles para registro y 5 para certificaciones, con un margen de error inferior al 1% de la carga ingresada.

Sin embargo, la creciente demanda de servicios, aunada a la aparición de actividades inéditas (titulación del procedimiento, A.D.E., FINAPE, FOFYME, FOMENTO DE LA MICROINDUSTRIA, ETC.), al incremento de acciones institucionales respecto a la regularización de la tenencia de la tierra (PROCEDE, CORETT, IVO, FOVISSSTE, C.F.E., PEMEX) o a la aplicación de normatividad tributaria (IMSS, S.H. Y C.P. ), harán indispensable un cambio de sistema y consecuentemente la modernización de la Institución.

A la fecha, hay que advertirlo, existen ya quienes por desconocimiento o mala fe cuestionan al registro público por etapas de calificación y registro y lo acusan de burocratización, en tanto los acuerdos de éste no responden a sus particulares expectativas.

A tal efecto, se propone la elaboración de un diagnóstico de la situación actual del Registro Público de la Propiedad en el Estado, principalmente en el Distrito del Centro, que conduzca a la formulación de un proyecto viable de modernización, que a su vez incorpore soluciones para los principales usuarios, como son notarios, empresas, inmobiliarias o constructora, bancos, afianzadoras, arrendadoras, corredurías e instituciones públicas ; y que contemple, entre otros, los aspectos siguientes :

- El cambio del sistema de libros por el folio electrónico
- El rompimiento del núcleo duro que traba la actividad registral, una legislación que se constituye en barrera para la introducción de las modernas tecnologías computacionales, que permiten la formación de bases de datos en medios magnéticos.
- La reconversión y/o capacitación del personal registral.
- La contratación de profesionales del derecho para las áreas de calificación, registro, revisión e índice.
- La revinculación del registro con el catastro, puesto que ambos teniendo una materia común - los inmuebles - casi no se relacionan normativa y operativamente, ni tienen lazos tecnológicos que posibiliten bases de datos homogéneas y compatibles.
- La ampliación y planificación de los espacios para el desempeño de la función registral.
- La elaboración de manuales de organización y procedimientos que se operarían en una institución moderna, incorporando el uso de nuevas tecnologías que se aplicarían al trabajo, los sistemas de control y validación de todas y cada una de las etapas del proceso registral, para cada área y secciones del registro público.
- La definición de la plataforma tecnológica (hardware) en que se apoyaría la modernización del registro.

- La adquisición de equipo de computo y sistemas de información ( software)
- Los mecanismos de licitación para la adquisición, instalación y mantenimiento de equipos y la descripción de las instituciones potencialmente financiadoras del Proyecto de Modernización.
- La carga de la información histórica del Registro Público, el lapso por el cual sea posible disponer de esa información en base de datos y la proyección del costo de esta actividad.
- El impacto fiscal de la modernización para determinar los incrementos justos a la recaudación de derechos por servicio registrales y la parte que podría ser destinada al pago del financiamiento del proyecto.
- Los términos en que, en una etapa posterior, la modernización del registro impactaría en los juzgados registradores o las posibles oficialías distritales del Registro Público de la Propiedad.

## PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

Las perspectivas de las reformas al marco jurídico e institucional y al aparato administrativo apuntan a que éstas cumplan con los objetivos que tienen señalados, que permitan la credibilidad en sus autoridades y eviten la corrupción en las áreas de atención al público.

Para ello, el gobierno estatal está implementando instrumentos de medición confiables que permiten monitorear el desempeño, resultado y calidad de los servicios que ofrecen a la ciudadanía las diferentes instituciones públicas.

A través del siguiente cuestionario guía y de constantes acercamientos con las diversas instituciones de la administración pública estatal, hemos podido detectar importantes proyectos de modernización cuyo objetivo es automatizar internamente sus funciones, los cuales serán apoyados a fin de que se concreten en congruencia con las políticas de modernización.

Este cuestionario guía nos ha permitido, entre otras cosas, recabar información de los proyectos de modernización administrativa obligatorios para las Dependencias y entidades de la administración pública estatal, en el cual se identifican limitantes que la dificultan, tareas pendientes y viabilidad futura :

- Nombre del Proyecto
- Descripción detallada del proyecto.
- Generalidades del proyecto
- Especificar el área o áreas involucrada (s)
- Objetivos del proyecto (que se desee implementar)
- Etapas de implementación (como de planea implementar)
- Metas del proyecto
- Grado de impacto (beneficios)
- Externo (hacia la población)
- Interno (institucional)
- Fecha de inicio del programa

- Fecha de culminación aproximada
- Avances logrados ( si ya ha sido implementado algún proyecto)
- Anexar documentación soporte de los proyectos o programas de modernización y simplificación administrativa)

Retomando el objetivo del presente capítulo, merece especial atención resaltar el hecho de que la actual administración pública, a través de la Dirección de Modernización Administrativa de la Contraloría General del Poder Ejecutivo, ha establecido y establece compromisos concretos de modernización administrativa a través de minuciosos análisis de los proyectos de modernización planteados por las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal. Asimismo, se identifican proyectos viables, se elaboran estudios de factibilidad, se instrumentan operativos de simplificación administrativa, se impulsa la implementación de cambios internos de procedimientos, nuevos mecanismos, normas, adecuación de espacios físicos y de estructuras internas de personal, al igual que la sistematización y/o automatización de procesos; pero, sobre todo, fomentando en todo momento un cambio de actitud de los servidores públicos orientado al servicio. En este mismo sentido, se fomenta disminuir al máximo la resistencia al cambio con diagnósticos fidedignos de la situación actual de las instituciones con el objetivo de crear una cultura de servicio.

## *Bibliografía*

### **CAPITULO I**

**Boletín de Indicadores Económicos, Num.4, Mayo 1996**, Oaxaca, Oax. Gobierno Constitucional del Estado, Coordinación General del Coplade.

INEGI, **Resultados Preliminares de Censo de Población y Vivienda 1995**, México, D.F.

**Plan Estatal de Desarrollo, 1992-1998**, Oaxaca, Oax. Gobierno Constitucional del Estado. Coordinación General del Coplade.

**Prontuario Estadístico del Estado de Oaxaca (1996)**, Gobierno Constitucional del Estado, Coordinación General de Asesores.

### **CAPITULO II**

Gobierno del Estado de Oaxaca, **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca**, 1o. de Diciembre de 1992, Oaxaca, Oax.

Gobierno del Estado de Oaxaca, **Periódico Oficial de Gobierno del Estado**, 1º de enero de 1993 a 31 de diciembre de 1996, Oaxaca, Oax.

### **CAPITULO III**

Gobierno del Estado de Oaxaca, **Periódico Oficial**, Oaxaca, Oax., del 1o. de Enero de 1993 al 31 de Diciembre de 1996.

#### CAPITULO IV

Gobierno del Estado de Oaxaca; **Período Oficial del Gobierno del Estado**, 1o. de Enero de 1993 a 31 de Diciembre de 1996, Oaxaca, Oax.

#### CAPITULO V

Gobierno de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, D.F., 1995.

Instituto Nacional de Administración Pública, **Federalismo y Descentralización**, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, D.F., 1995, 35 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo, **La administración estatal y municipal de México**, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, 143 pp.

#### CAPITULO VI

Coordinación General del COPLADE, Gobierno del Estado, **Cuarto Informe de Gobierno 1996**; Oaxaca, Oax. 9-58 pp.

Dirección de Modernización Administrativa, Contaduría General del Poder Ejecutivo, **Lineamientos para la integración del Programa de Modernización a Simplificación de la Administración Pública Estatal**, Oaxaca, Oax. 1995; 1-4 pp.

Dirección del Registro Civil, Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca; **Programa de Modernización Integral del Registro Civil del Estado de Oaxaca**, Oaxaca, Oax. agosto de 1996; 8-19 pp.

Dirección del Registro Público de la Propiedad, Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca; **Prediagnóstico de la situación actual del Registro Público de la Propiedad del Estado de Oaxaca**; Oaxaca, Oax. 1996; 1-4 pp.

Gobierno del Estado de Oaxaca, **Periódico Oficial del Gobierno del Estado**, Oaxaca, Oax 1996; meses de enero a diciembre de 1996.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES





**E**n tanto que en otros países el federalismo surgió para unir partes separadas, la federación en México fue creada para conservar la unidad y dar más amplia participación a la entidad sociopolítica básica de nuestro sistema: el municipio.

En nuestro país, el federalismo por tanto tiene su Origen en la necesidad de mantener la unidad nacional dentro de la diversidad regional y al mismo tiempo de distribuir los recursos indispensables para el desarrollo económico y social con un sentido de solidaridad social. De esta forma el federalismo cumple las funciones básicas siguientes:

- Es factor de equilibrio y progreso económico, en un marco de consenso solidario, para propiciar el fortalecimiento económico de estados y municipios
- Promueve el desarrollo general del país y el de las regiones cuya capacidad para autoimpulsar su propio desarrollo esté demostrada en el pasado y en el presente.
- A través de sus mecanismos, propicia que los recursos generados en otras regiones de mayor actividad y productividad económica, coadyuven al desenvolvimiento de las potencialidades económicas y sociales subutilizadas por carencia de recursos propios que impiden la inversión productiva de las regiones de menor desarrollo relativo.

### *Acciones del fortalecimiento de estado y municipios*

A nivel legislativo, sin duda alguna que uno de los impulsos mas importantes para fortalecer el Federalismo y el papel de los estados y municipios en el desarrollo nacional, fueron las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de nuestro país, efectuadas en 1983. En esa reforma legislativa se reconocen las atribuciones en materia fiscal de los municipios, precisando las fuentes de recursos propios con que estos cuentan.

En cuanto a los estados, la federación paulatinamente ha impulsado procesos descentralizadores a través de instrumentos de coordinación tales como la descentralización administrativa en materia de servicios de salud, educación y otros; los convenios de desarrollo social que propician la asignación de recursos en forma más equitativa entre la federación, estado y municipios; y el sistema nacional de coordinación fiscal que busca una recaudación de ingresos gubernamentales más eficiente.

## **MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTAL**

La coordinación es un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener mediante la suma de esfuerzos para alcanzar el objetivo perseguido.

En este sentido, la coordinación intergubernamental es una confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económica-administrativa, para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del estado.

## ***Coordinación y descentralización***

La coordinación intergubernamental en México es el principal vehículo empleado por el Estado para materializar el proceso descentralizador, a través de los mecanismos e instrumentos que utilizan las instancias de gobierno entre sí, para redistribuir competencias, compartirlas o ejercerlas coordinadamente.

Los convenios de coordinación intergubernamental, además de representar un mecanismo de descentralización, operan como instrumentos básicos de coordinación intergubernamental.

### ***Formas de coordinación***

La coordinación intergubernamental en nuestro país se clasifica en: Coordinación administrativa y coordinación económica y financiera.

La coordinación administrativa surge con el propósito de evitar la excesiva concentración de los procesos y funciones de la administración federal; a la vez, nace de las facultades concurrentes entre los ámbitos de gobierno y trata de evitar la duplicidad de las acciones.

Ejemplos de esta forma de coordinación son los servicios coordinados de salud pública; en materia de educación, donde la administración estatal y federal convergen para el otorgamiento de títulos profesionales y la realización de programas de educación para abatir el analfabetismo; la concurrencia que debe existir en asuntos de asentamientos humanos entre los niveles federal, estatal y municipal para dictar las medidas administrativas necesarias; en el ámbito de la política de migración y población, en que los estados y municipios colaboran con la Secretaría de Gobernación en la vigilancia de la estancia legal de los extranjeros en el país; y en materia turística a través de la fusión de la delegación federal y la dirección o coordinación estatal en la materia.

La coordinación económica y financiera persigue una más justa redistribución de los beneficios del crecimiento económico, así como la homogenización al máximo posible de la acción del estado en su conjunto.

Esta última coordinación se concreta en la planeación que involucra los tres niveles de gobierno, a través de la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### ***El nuevo federalismo***

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 impulsa un nuevo federalismo reconociendo los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de las órdenes gubernamentales, pero sobre todo para promover la redistribución de los recursos y las oportunidades, como esencia del pacto federal.

Las estrategias propuestas en la materia por el plan se describen a continuación:

## **Redistribución de competencias**

Propone la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia las órdenes estatal y municipal del Gobierno, bajo criterios de equidad y eficacia en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

## **Descentralización y federalismo de funciones**

Aprovechar la experiencia de la federalización educativa para consolidarla y avanzar en materia de: salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural y protección de recursos naturales y medio ambiente, fortaleciendo a las órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.

## **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

## **Vida municipal**

Ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES**

Una de las políticas de carácter nacional que se viene ejecutando con mayor profundidad es la descentralización de la vida nacional, o sea la cesión de tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión, que para su puesta en práctica requiere una coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

### ***Gobierno federal-estado***

A la fecha, en el estado de Oaxaca se ha avanzado en los procesos descentralizadores de algunas dependencias federales al ámbito estatal. A continuación se mencionan los procesos más relevantes y los avances alcanzados en ellos.

A partir del convenio para la federalización de la construcción de escuelas en los niveles preescolar y secundaria entre la Secretaría de Educación Pública, CAPFCE y el gobierno del estado de Oaxaca, se instrumentó la transferencia de recursos para la ejecución de obras en los municipios.

Los resultados obtenidos muestran una notable agilización de la obra, principalmente en lo concerniente a rehabilitación de espacios educativos.

## **Instituto Nacional Indigenista**

En este momento se encuentra en revisión la propuesta de acuerdo entre el gobierno federal-gobierno estatal.

## **Secretaría de Salud**

A raíz del Acuerdo Nacional de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud firmado en el mes de agosto de 1996 y del Decreto del 23 de septiembre de 1996, para la creación del organismo público descentralizado, Servicios de Salud de Oaxaca, se transfirieron atribuciones en materia de salubridad general, servicios de apoyo, recursos materiales y servicios generales.

Los avances muestran un acuerdo satisfactorio en cuanto a transferencias de recursos financieros y un avance sustancial en materia laboral. La entrega-recepción de bienes muebles e inmuebles se ha venido cumpliendo en tiempo y forma.

## **Comisión Nacional del Agua**

Se ha consensado y está por firmarse un Acuerdo de Coordinación entre el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a través de la Comisión Nacional del Agua y el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, que transfiera las siguientes funciones:

- Recursos presupuestales
- Bienes muebles
- Programas operativos
- Uso eficiente del agua en ciudades.
- Uso eficiente del agua para riego.
- Consolidación de organismos operadores.
- Modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego.
- Estudios, proyectos y construcción de obras hidráulicas.
- Estudios, proyectos y construcción de obras hidráulicas rurales y de protección rural.
- Programas especiales.

## **Secretaría de Turismo**

Con fundamento en el Convenio de Coordinación suscrito por el ejecutivo federal, SHCP, SEDESOL, Secretaría de la Contraloría, SECTUR y gobierno estatal, de fecha 20 de julio de 1993 y publicado en el Diario Oficial del 19 de noviembre de 1993, se instrumentó la transferencia de funciones en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.

## **Secretaría de Medio Ambiente**

Está en proceso de concluirse la contrapropuesta estatal para la transferencia de recursos financieros y materiales para la ejecución de programas, misma que no incluye transferencia de personal, estando pendiente de firmarse el acuerdo de coordinación.

## **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

Se han concluido la contrapropuesta estatal, faltando por determinarse procedimientos de firma del acuerdo de coordinación para la descentralización de las siguientes funciones:

- Conservación de la red carretera secundaria
- Construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores
- Aspectos laborales
- Recursos materiales
- Asistencia técnica y capacitación

## ***Gobierno estatal - municipios***

La descentralización del Gobierno estatal hacia el municipio se viene dando principalmente a través del Convenio de Desarrollo Social firmado cada año por los tres órdenes gubernamentales y que en 1997 ha sido signado en el mes de enero, especialmente en materia de acciones de combate a la pobreza, contando para ello con la participación activa y corresponsable de la sociedad.

En este convenio, los ejecutivos federal y estatal se comprometen a fortalecer a los municipios a través de la descentralización de funciones y recursos del nivel estatal hacia sus municipios y la asunción de responsabilidades de los gobiernos federal y estatal para mejorar la capacidad técnica, administrativa y de ejecución de obras y prestación de servicios de los municipios.

En una fase posterior, el ejecutivo estatal promoverá la participación de los municipios, suscribiendo los acuerdos correspondientes con las autoridades municipales representados por los consejos de desarrollo municipal.

Los recursos transferidos a los municipios por los otros dos niveles de gobierno a través del CDS están representados por el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual distribuye a los municipios estos recursos en función de sus niveles de pobreza.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal se orienta a los siguientes programas: agua potable, alcantarillado; drenaje y letrización; urbanización; electrificación; apoyos, construcción y conservación de la infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura básica de salud; construcción; mejoramiento y conservación de caminos; apoyos e infraestructura productiva rural y acciones para el mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa de los municipios.

Los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal provienen del Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación que corresponden a la entidad y que representan el 90% de dicho fondo, el cual se complementa con la aportación del ejecutivo estatal, que representa el 10% restante.

El ejecutivo federal y el ejecutivo estatal, en el CDS se comprometen a apoyar la consolidación de los consejos de desarrollo municipal, como instancias de programación, operación, control, seguimiento y evaluación de los programas descentralizados los municipios para el combate a la pobreza.

## **REFLEXIONES EN TORNO AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

- A nuestro juicio, la redistribución de competencias entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, de acuerdo con la cercanía de cada uno de ellos con la ciudadanía beneficiada con los servicios públicos, debe continuar para elevar la eficiencia y la equidad en su provisión.
- De acuerdo con el principio anterior, consideramos que los servicios de carácter federal deben ser aquellos que tienen cobertura nacional como la defensa nacional, el comercio exterior, la política económica, etc.; los servicios de carácter estatal deben ser aquellos de cobertura estatal como la educación, los servicios de salud, agricultura, fomento industrial, caminos entre otros; y los servicios de carácter municipal deben ser aquellos de alcance municipal como el agua potable, alcantarillado, vivienda, alumbrado público, tránsito, etc.; considerando la capacidad de cada uno de los niveles gubernamentales.
- La descentralización administrativa debe acompañarse de una profunda descentralización económico-financiera, de manera que se transfieran no sólo funciones y recursos, sino también facultades para aumentar sus propios ingresos, que le permitan una mejor provisión de los servicios.
- Debe revisarse el Convenio Nacional de Coordinación Fiscal, para proponer participaciones federales en función del nivel de pobreza de los estados y municipios, dado el espíritu de equidad de los mecanismos de coordinación intergubernamental.
- Los instrumentos para el mejoramiento de las acciones de gobierno descritas en el presente trabajo, como la profesionalización de los servidores públicos, los sistemas administrativos para la gestión pública, la descentralización y la modernización administrativas, indirectamente contribuyen a fortalecer el federalismo en México, por lo que deben ser analizados profundamente, así como su impacto en la equidad y eficacia de la administración pública estatal.

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS





**A** lo largo de la presente administración (1992-1998) se han emprendido múltiples y variadas actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos, que han tenido y tienen como finalidad brindar a las áreas de la administración pública en el estado los recursos humanos necesarios con oportunidad y eficiencia.

A principios de 1993 se realizó un diagnóstico administrativo relacionado con este campo y se realizaron los planes y proyectos de trabajo que permitirían paulatinamente sanear, ordenar y administrar con mayor eficiencia este aspecto tan importante para el buen funcionamiento de administración gubernamental en su conjunto.

Lo anterior permitió determinar las acciones y proyectos inmediatos y a corto plazo (1993 y 1994) y las perspectivas y proyectos (1995-1998), enfocadas siempre a lograr una administración de recursos humanos eficiente y ordenada que facilite el desarrollo eficaz de las servicios que proporciona el estado.

Por la situación particular que representa el gobierno del estado de Oaxaca en la vida económica del estado al ser el mayor empleador, la Secretaría de Administración emprendió diversas acciones, dentro de las más importantes tenemos como ejemplo la sistematización de la mayoría de los procesos, como el control al 100% en pago de nóminas, control de incidencias de personal, definición de las políticas de administración de sueldos y salarios determinando tabuladores de sueldos dependiendo de los tipos de contratación; definición de las políticas relacionadas con las relaciones laborales sindicato-gobierno; definición de las políticas de selección y contratación de personal; diseño e implementación del sistema de contabilidad gubernamental y de control presupuestal del gasto por servicios personales así como la determinación de las políticas que regirían las relaciones laborales en el gobierno del estado de Oaxaca a partir de 1994.

El trabajo decidido y enfocado sentó las bases de los planes de acción para la segunda mitad de esta administración, concretizando en proyectos de suma importancia como la total sistematización de la administración de los recursos humanos, que permite tanto su gestión fluida como su control; la propuesta de creación de un organismo público descentralizado encargado de la capacitación y desarrollo del personal del gobierno del estado de Oaxaca; el nuevo marco de las relaciones laborales entre el gobierno y el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, entre otras.

Al concluir el cuarto año de gestión de la presente administración, el panorama que muestra la administración de sus recursos humanos es la siguiente:

## **REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL**

El marco jurídico de las relaciones laborales en el gobierno del estado de Oaxaca es el siguiente:

- Apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo (de aplicación supletoria).
- Ley del Servicio Civil para los Empleados del Estado.

- Convenio de revisión salarial (convenio celebrado anualmente entre el gobierno del estado y el sindicato de trabajadores al servicio de los poderes del estado e instituciones descentralizadas de carácter estatal).

Los servidores públicos son contratados bajo las modalidades de: nombramiento de base o confianza y contrato.

A la fecha, existen registrados en el gobierno del estado 3 sindicatos: el mayoritario que es el Sindicato de trabajadores al servicio de los Poderes del estado e Instituciones Descentralizadas, de carácter estatal; el Sindicato Solidaridad y el de los trabajadores de uno de sus organismos descentralizados (Caminos y Aeropistas de Oaxaca).

Para efectos de contratación de personal, la Secretaría de Administración, a través de la Dirección de Recursos Humanos, ha establecido los procedimientos correspondientes.

En el caso del personal de base se reciben las propuestas del sindicato para cubrir las últimas vacantes, toda vez que se han efectuado los movimientos escalafonarios correspondientes. Cuando se trata de cubrir vacantes de confianza o contrato se reciben las propuestas de las áreas y se da movimiento a la bolsa de trabajo.

En todos los casos los candidatos deberán aprobar el procedimiento de selección de personal en la Dirección de Recursos Humanos.

Al finalizar 1996 la administración pública estatal cuenta con un total, en números redondos de 12,000 trabajadores, tanto el sector central como en el descentralizado, excluyendo únicamente al personal de los cuerpos policíacos.

## **PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES**

En los niveles de mandos medios y superiores prestan sus servicios aproximadamente 1000 servidores públicos, quienes cuentan con un perfil profesional muy marcado hacia campos como la administración, el derecho y la contaduría pública, de manera predominante.

## **ACCIONES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Conscientes de que el avance en la modernización administrativa será a la par de la preparación y profesionalización de los servidores públicos que conforman las distintas áreas, el impulso a la capacitación ha sido decidido, lo cual puede observarse con la cifras del número de empleados capacitados durante 1992 que fue de 770 personas y hasta junio de 1996, de 5,700 trabajadores.

Sin embargo, con objeto de institucionalizar la capacitación entre los trabajadores al servicio del gobierno del estado, la Secretaría de Administración a través de la Dirección de Recursos

Humanos presentó durante 1995 la propuesta de creación del Instituto de Capacitación para los trabajadores del Gobierno del Estado, propuesta que se concretó con el decreto de creación del “Instituto de Capacitación para los Trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Oaxaca”, emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Estado del 1o. de julio de 1996.

El instituto tiene como atribuciones y facultades promover y facilitar la capacitación en el sector público estatal, impartir la capacitación a los servidores públicos, normar la capacitación en el sector público estatal, concertar convenios de colaboración con organismos del sector público, social y privado; expedir constancias que acrediten los estudios realizados en el Instituto, entre otras.

A través del instituto, el gobierno del estado de Oaxaca pretende dar acceso y brindar capacitación a un número cada vez mayor de servidores públicos. Sus acciones serán base de la propuesta que genere la Dirección de Recursos Humanos en relación a los avances en el establecimiento del servicio civil de carrera.

## **AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Debido al fortalecimiento de la administración de recursos humanos, la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración contará antes de finalizar este 1996 con una “propuesta” del servicio civil de carrera para el gobierno del estado de Oaxaca.

En la conformación de dicha propuesta se contemplan algunas consideraciones y preceptos que deben converger en la filosofía del servicio civil, pues además de brindar al personal la expectativa de crecimiento y la posibilidad de desarrollar una carrera administrativa dentro del sector público, es primordial retomar y reafirmar en los servidores públicos una auténtica vocación de servicio y valores de honestidad y ética profesional. Todo ello, desde luego, influirá positivamente para facilitar los procesos tanto de la renovación moral como los de la modernización administrativa, que además de ser necesarios en la administración pública son, con justa razón, reclamos de la sociedad en su conjunto.

La puesta en marcha de un sistema de la magnitud del servicio civil ha creado gran expectativa tanto entre los funcionarios de alto nivel como en los trabajadores de los niveles administrativos, pues no cabe la menor duda que los beneficios que un sistema de esta naturaleza ofrece a la administración gubernamental serán primordiales para lograr calidad en los servicios públicos, así como estabilidad en el empleo y una mayor calidad de vida para sus trabajadores.

## SECTOR CENTRAL DICIEMBRE 1996

	TOTAL BASE	TOTAL CONF.	TOTAL CONT.	TOTAL MMYS	POLICIA					TRAN- SITO	GRAN TOTAL
					CEN.	FOR.	BAN.	AUX.	TOTAL		
<b>GUBERNATURA.</b>	39	111	42	55						0	250
<b>DELEGACIONES DE GOBIERNO</b>	73	105	213	119						0	528
<b>SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO</b>	643	316	102	98						0	1,167
<b>PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA</b>	204	958	20	58						0	1,242
<b>SECRETARIA DE FINANZAS</b>	571	221	42	75						0	912
<b>SECRETARIA DE ADMINISTRACION</b>	237	191	113	47						0	597
<b>CONTRALORIA GENERAL</b>	58	143	37	95						0	333
<b>SEDIC</b>	122	46	71	67						0	312
<b>SEDETUR</b>	60	27	24	35						0	148
<b>SEDAF</b>	512	66	142	42						0	775
<b>SDUCOP</b>	556	91	31	48						0	729
<b>COPLADE</b>	162	36	35	41						0	277
<b>COORDINACION ESTATAL DE EDUCACION</b>	14	4	2	0						0	20
<b>SECRETARIA DE PROTECCION CIUDADANA</b>	371	324	113	52	1,196	1,298	405	529	3,429	355	4,652
<b>SECRETARIA TECNICA</b>	58	40	28	52					0		180
	3,682	2,679	1,014	884	1,196	1,298	405	529	3,429	355	12,123

FUENTE: Secretaría de Administración. Dirección de Recursos Humanos.

## SECTOR DESCENTRALIZADO DICIEMBRE 1996

	MMYS	BASE.	CONFIA NZA.	CONTRATO	TOTAL
ASPRO	5	0	17	61	83
ADOSAPACO	20	339	41	58	458
ARIPO	5	12	4	3	24
CAO	36	467	82	0	585
COESPO	4	3	4	24	35
CASA DE LA CULTURA	0	47	5	56	108
CEMABVI	0	0	0	35	35
CECAFE	5	3	10	3	21
DIF	43	525	75	63	706
FIDEAPO	17	0	2	7	26
IEA	40	289	68	32	429
IEEPO	0	0	0	79	79
IJO	15	102	32	31	180
IOC	26	184	96	57	363
IVO	0	114	39	79	232
OF. DE PENSIONES	6	31	15	10	62
PODER LEGISLATIVO	9	70	23	6	108
PROM. VOLUNTARIOS	7	0	7	1	15
SRIA. DE SALUD	0	13	0	153	166
TRIBUNAL	147	546	196	0	889
COESIDA	1	0	4	6	11
ECOLOGIA	11	0	0	15	26
DESARROLLO MPAL.	9	0	0	13	22
INSTITUTO DE CAPAC.	7	0	20	0	27
	413	2,745	740	792	4,690

FUENTE: *Secretaría de Administración, Dirección de Recursos Humanos.*PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE QUE LABORA EN  
EL SECTOR EDUCATIVO ENERO. 1997

NIVEL	NUMERO
Educación Básica y Normal	47316
Personal de Apoyo Asistencia de la Educación	8177
Educación Tecnológica	6000
Personal de Apoyo	1200
Total	70870

FUENTE: *Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.*



# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA





## **ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS “GLOBALES” DE GESTION**

**U**n objetivo estratégico dentro de la acción gubernamental consiste en el permanente esfuerzo administrativo-operativo por motivar, crear e instrumentar mejores acciones de gobierno, que consoliden los logros y alcances obtenidos por la gestión desarrollada hasta el momento y, al mismo tiempo, promuevan cambios encaminados a la mejora continua y replanteamiento de la acción pública en general y por sectores.

Bajo este contexto, podemos identificar a los sistemas globales de gestión que conforman los “modelos de gestión” a través de la congruencia, sistematización y vinculación existentes en las áreas esenciales de la administración pública y al interior de las mismas. Lo anterior nos permitirá evaluar los avances en la instrumentación de una administración pública moderna, eficaz, eficiente y competitiva, cuyos avances se concretizan en servicios prestados a la población, con calidad total.

Para lograr lo anterior, es necesario que se promuevan y adopten acciones tendientes hacia una transformación de la administración pública, nueva y moderna que garantice ser eficaz, eficiente y competitiva. La eficacia será lograda al moldear una estructura sólida y profesional que permita la consecución de las políticas y estrategias de los planes y programas gubernamentales que en su conjunto proyecten un alto impacto; la eficiencia residirá en el cumplimiento de las responsabilidades del gobierno haciendo un uso razonable de los recursos con que cuenta; y se logrará ser competitivo en la medida en que los servicios prestados a la sociedad sean oportunos y de alta calidad.

Lo anterior constituye en su conjunto los ejes centrales a considerar dentro de los sistemas administrativos para la gestión pública, que provocarán transformaciones sustantivas para la competitividad administrativa gubernamental, y sentará las bases para la consolidación y competitividad de la economía en su conjunto, al provocar efectos multiplicadores en la actividad privada.

Por consiguiente, el gobierno estatal, por conducto de la Dirección de Modernización Administrativa, promueve acciones tendientes a contribuir al mejoramiento de las funciones de la administración pública mediante la aportación de elementos que promuevan procesos de desarrollo institucional en el aparato administrativo del gobierno estatal.

## **CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA**

Ahora bien, dentro del proceso planeación-programación-presupuestación, un elemento clave para el desarrollo mismo del proceso, así como para la compilación de la información y demás elementos que dan paso a la formulación del mismo, está conformado por el Subsistema Control-Evaluación-Retroalimentación, que a su vez forma parte del Sistema Global de Gestión.

El fortalecimiento de este subsistema puede llevar tanto a mayores estudios de eficiencia administrativa al interior de las instituciones, como a mayores niveles de impacto social o institucional del gobierno en su conjunto, así como en sus diferentes subdivisiones administrativas-operativas.

La resultante del fortalecimiento de las etapas de control y evaluación, es decir, la retroalimentación provocada, no debe entenderse como la mera aplicación de medidas correctivas tradicionales a los problemas que pueda estar provocando la instrumentación de los planes, programas o acciones gubernamentales; sino que por el contrario, habrá de entenderse como la identificación plena de inconsistencias técnicas u operativas que hagan inviable la ejecución de los instrumentos para alcanzar los objetivos y metas en ellos planteados.

## IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Por lo anteriormente planteado, el gobierno estatal por conducto de la Dirección de Modernización Administrativa, conociendo lo que potencialmente conllevan las inconsistencias permeadas en el desarrollo de la gestión pública, desarrolla acciones de simplificación y evaluación y medidas en términos de indicadores de la gestión pública, que conduzcan a la identificación cualitativa y cuantitativa del impacto real del actuar gubernamental, que a su vez redunde en medidas de mejora o rediseño de la propia gestión pública.

## SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y TÉCNICOS

Los conceptos planteados, constituyen elementos estratégicos para una nueva y mejor conceptualización y desarrollo de control y evaluación de la gestión pública dentro de los sistemas administrativos, lo que a su vez conlleva una elevación del nivel de excelencia de la administración pública del gobierno de Oaxaca.

### PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN FEDERAL EN EL ESTADO POR MODALIDAD

(MILLONES DE PESOS)

MODALIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Convenio de Desarrollo Social	506.3	480.6	636.7	630.6	727.5	867.4	921.8
Programa Normal Federal	204.2	261.8	227.1	785.9	2,435.4	1014.6	1343.6
Programa Normal Estatal	2.6	12.3	16.0	15.8	19.9	14.6	54.2
Unicef			1.0	0.7	0.8	2.9	5.4
Otros	1.4	105.0	282.0	7.1	37.2	65.3	7.5
<b>Total</b>	<b>714.5</b>	<b>859.7</b>	<b>1162.8</b>	<b>1440.1</b>	<b>3220.8</b>	<b>1964.8</b>	<b>2332.4</b>

FUENTE: *Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.*

**PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR LA LEGISLATURA LOCAL POR CAPITULO DE GASTO (1990-1996). (MILLONES DE PESOS)**

CONCEPTO DE GASTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Corriente	221.3	328.0	406.3	505.2	624.2	629.1	683.3
Servicios Personales	103.6	116.2	329.2	349.6	414.0	462.7	449.9
Materiales y Suministros	16.0	23.1	22.2	31.5	37.5	39.3	78.8
Servicios	46.0	61.9	25.5	76.0	95.0	64.0	76.5
Erogaciones Especiales	43.1	60.7	16.8	26.5	58.0	30.1	60.5
Conservación y Reparación	12.6	16.1	12.5	21.6	19.7	23.0	17.6
Inversión	93.8	115.3	109.4	136.9	143.0	159.4	280.6
Adquisiciones Financieras	12.8	12.9	8.0	14.7	2.5	1.0	18.4
Inversiones Financieras	0.9	3.3	3.1	3.5	1.6	5.2	6.5
Construcciones	78.5	0.4	95.7	115.6	137.2	151.1	245.2
Conservación y Mantenimiento	0.7	98.2	1.8	3.1	1.7	1.3	3.5
Inmuebles	0.9	0.5	0.8	0.0	0.0	0.8	7.0
Transferencias	110.3	148.7	202.5	229.2	497.3	391.7	899.2
Subsidios	11.5	23.1	29.8	36.1	231.7	124.0	230.9
Participaciones a Municipios	81.3	100.8	138.4	145.2	186.1	210.5	574.8
Aportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ayudas Culturales y Sociales	5.9	8.8	11.8	17.8	8.0	18.0	13.0
Seguridad Social	11.6	16.1	22.5	30.1	71.5	39.2	80.5
Deuda Pública	1.2	3.1	5.5	3.0	9.7	48.6	29.8
Transferencias Federales para Educación						1717.1	1989.1
<b>Total</b>	<b>426.6</b>	<b>595.1</b>	<b>723.6</b>	<b>874.3</b>	<b>1274.3</b>	<b>2935.9</b>	<b>3882.0</b>

FUENTE: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

**PRESUPUESTO DE INGRESOS ESTATAL SEGUN CONCEPTO (MILLONES DE PESOS)**

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Propios	94.4	88.2	25.7	45.1	45.4	109.5	106.4
Impuestos	3.8	2.9	3.8	6.1	6.5	7.4	9.9
Derechos	8.5	9.6	15.4	17.6	19.8	21.7	27.0
Productos	78.6	69.3	1.0	12.8	8.8	71.1	60.3
Aprovechamientos	3.5	6.4	5.5	8.6	10.3	9.3	9.2
Participaciones							
Participaciones Federales	332.1	503.0	691.7	820.7	980.6	1095.4	1735.5
Transferencias para la Educación						1682.6	1989.1
Ingresos Extraordinarios. ( Subsidios Federales )	0.1	11.6	7.2	8.5	248.3	48.4	51.0
<b>Total</b>	<b>426.6</b>	<b>602.8</b>	<b>724.6</b>	<b>874.3</b>	<b>1274.3</b>	<b>2935.9</b>	<b>3882.0</b>

FUENTE: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

**RECURSOS ESTATALES TRANSFERIDOS A LOS MUNICIPIOS VIA CONVENIOS**  
(MILLONES DE PESOS)

PROGRAMA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fondo de Desarrollo Social Municipal			112.7	146.7	187.2	301.8	526.0
Fondos Mples. de Solidaridad			53.3	65.6	98.6	232.4	
Credito a la Palabra			24.2	37.5	32.0	20.5	30.5
Solidaridad para una Escuela Digna			10.0	14.6	10.8		
Niños en Solidaridad			25.1	28.9	45.8	48.8	48.8
Fondos para Obras Priorizadas							222.5
Programa Estatal de Desarrollo Social							123.8
Obras En Proceso							100.4
Participaciones Municipales	103.7	126.6	164.6	221.7	343.2	418.6	574.7
<b>Total</b>	<b>103.7</b>	<b>126.6</b>	<b>277.2</b>	<b>368.4</b>	<b>530.4</b>	<b>720.4</b>	<b>1100.7</b>

FUENTE: *Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.*

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Las formas de organización administrativa que se exponen en el presente capítulo, corresponden a la actual gestión gubernamental del Lic. Diodoro Carrasco Altamirano, gobernador constitucional del estado de Oaxaca (período 1992-1998).

Para dar inicio y sustento a su tarea gubernamental, el 1o de diciembre de 1992 fue publicada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, instrumento mediante el cual se establece la organización y funcionamiento de la administración pública estatal, la cual fue reformada a través del decreto de fecha 28 de mayo de 1996.

De acuerdo con este ordenamiento, la administración pública se divide en dos sectores básicos: administración pública central y administración pública paraestatal, mismos que presentan características propias, diferenciándose entre sí, lo que permite identificar y agrupar la gama de instituciones públicas que auxilian al ejecutivo estatal.

### *Estructura y características de la administración pública central*

Este sector se conforma por la gubernatura y doce dependencias, de las cuales nueve atienden funciones sustantivas del quehacer público y tres son de carácter normativo o de apoyo para la consecución de los objetivos de las primeras.

Asimismo, se consideran parte del mismo sector central, 15 organismos auxiliares adscritos y distribuidos en la gubernatura y secretarías de estado, como se muestra en el siguiente cuadro.

### COMPONENTES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

DEPENDENCIAS SUSTANTIVAS	DEPENDENCIAS NORMATIVAS
<p><b>1. Gubernatura</b>            Coordinación General de Delegaciones Regionales de Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Relaciones Públicas</li> <li>• Representación del Gobierno del Estado en el D.F.</li> </ul> <p><b>2. Secretaría General de Gobierno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría para la Defensa del Indígena</li> <li>• Comisión Agraria Mixta del Estado de Oaxaca</li> <li>• Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana del Estado de Oaxaca</li> <li>• Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado</li> <li>• Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado</li> <li>• Junta de Conciliación Agraria Unidad de Trabajo y Previsión Social</li> </ul>	<p>1. Secretaría de Finanzas</p> <p>2. Secretaría de Administración</p> <p>3. Contraloría General del Estado</p>

<b>DEPENDENCIAS SUSTANTIVAS</b>	
<p><b>3. Procuraduría General de Justicia</b> Subprocuradurías Istmo y Papaloapam</p> <p><b>4. Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo</b></p> <p><b>5. Secretaría de Protección Ciudadana</b> Unidad Estatal de Protección Civil Registro Unico de Policías de Oaxaca</p> <p><b>6. Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial</b></p> <p><b>7. Secretaría de Desarrollo Turístico.</b></p> <p><b>8. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal</b> Programa Agua y Solidaridad para el Progreso</p> <p><b>9. Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas</b></p> <p><b>10. Secretaría de Salud</b> Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública</p> <p><b>TOTAL: Dependencias sustantivas: 9</b></p>	<p><b>Dependencias Normativas: 3</b></p>

- Organismos auxiliares de las dependencias de la administración pública centralizada

### **Características**

La administración pública central en Oaxaca presenta las siguientes características:

Es un régimen que asume la dirección del orden político-administrativo del estado.

El poder de mando recae en el titular del ejecutivo.

Es la organización por medio de la cual se distribuyen los asuntos administrativos a cargo del poder ejecutivo, de acuerdo a los diversos ramos de la actividad gubernamental (gobierno interior, impartición de justicia; desarrollo político, social y económico; salud; protección civil, etc.).

Las instituciones públicas que conforman este sector, se agrupan jerárquicamente en torno del titular del ejecutivo.

Sus componentes tienen como base legal de actuación la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, reformada y adicionada en mayo de 1996.



## ***Estructura y características de la administración pública paraestatal***

### **Estructura**

En el estado de Oaxaca la configuración de la administración pública paraestatal va surgiendo en la medida que el aparato gubernamental requiere de una instancia con cierto grado de autonomía para atender un renglón específico y prioritario de acuerdo con las necesidades y requerimientos de su población.

De acuerdo con este criterio, el ejecutivo promueve la creación de cada una de las entidades paraestatales con un propósito perfectamente definido, mediante el sustento legal de una ley o decreto, en el que se establecen los objetivos, atribuciones, estructura orgánica, órgano de gobierno y constitución de su patrimonio.

La Administración pública paraestatal se organiza mediante el criterio de sectorización. Es decir se establecen coordinadoras de sector, siendo éstas las secretarías, y a ellas se agrupan las entidades paraestatales de acuerdo con la esfera de competencia de éstas y su relación con el objeto de las segundas, a efecto de que sus acciones se lleven en forma coordinada y coherente con la política gubernamental.

La organización interna y funcionamiento de cada una de las entidades paraestatales se circunscribe a su naturaleza, magnitud y objeto para la que fue creada, aspectos considerados en el decreto o ley de creación.

### **Características**

La administración pública paraestatal en Oaxaca presenta las siguientes características:

Es un régimen administrativo conformado para auxiliar la ejecución de los asuntos que corresponden al ejecutivo, que no son atendidos por la administración pública central.

Se integra por entes con diversas figuras administrativas como son: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Son creados por ley o decreto de la Cámara de Diputados local o por decreto del C. gobernador del estado de Oaxaca.

Son dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, además de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo.

Su relación con el sector central, se da con base en el esquema de sectorización con las secretarías, con fines exclusivamente de coordinación.

## **Sectorización del sector paraestatal**

Se instrumentó considerando la necesidad de establecer bases de coordinación entre las dependencias del poder ejecutivo y las entidades del sector paraestatal, a fin de lograr un mejor desempeño en las funciones que cada una tiene asignadas.

Estas bases de coordinación se definieron tomando en cuenta la naturaleza de cada una de las entidades que conforman el sector paraestatal, con el propósito de que la relación con las dependencias coordinadoras, se de en un marco de coherencia operativa y dentro de la esfera de competencia de cada una de ellas. Para este efecto se agrupan dichas entidades en la forma siguiente:

1. El sector que corresponde a la gubernatura y cuyo titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

### Organismos descentralizados

- 1.1 Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca
- 1.2 Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
- 1.3 Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

2. El sector que corresponde a la Secretaría General de Gobierno y cuyo titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

### Organismos descentralizados

- 2.1 Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión
- 2.2 Consejo Estatal de Población del Estado de Oaxaca
- 2.3 Instituto Estatal de Desarrollo Municipal.
- 2.4 Procuraduría para la Defensa del Indígena

3. El sector que corresponde a la Secretaría de Finanzas y cuyo titular ejerce las funciones de Coordinador, se integra con:

### Fideicomiso

- 3.1 Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca.

### Organismos descentralizados

- 3.2 Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca
- 3.3 Universidad Tecnológica de la Mixteca
- 3.4 Universidad del Mar

- 3.5 Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
- 3.6 Instituto de la Juventud Oaxaqueña
- 3.7 Instituto Oaxaqueño de las Culturas
- 3.8 Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca

4. El sector que corresponde a la Secretaría de Administración y cuyo titular ejerce la funciones de coordinador, se integra con:

Organismos descentralizados

- 4.1 Oficina de Pensiones
- 4.2 Monte de Piedad del Estado de Oaxaca
- 4.3 Instituto de Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Oaxaca

5. El sector que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial y cuyo titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

Organismos descentralizados

- 5.1 Artesanías e Industrias Populares del Estado de Oaxaca
- 5.2 Instituto de Capacitación y Productividad

Empresas de participación estatal

- 5.3 Inmobiliaria Industrial del Papaloapam, S.A. de C.V.

6. El sector que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal y cuyo Titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

Organismos descentralizados

- 6.1 Central de Maquinaria Agrícola del Gobierno del Estado
- 6.2 Consejo Estatal del Café de Oaxaca

7. El sector que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas y cuyo titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

Organismos descentralizados

- 7.1 Instituto Estatal del Agua
- 7.2 Instituto de la Vivienda de Oaxaca
- 7.3 Caminos y Aeropistas de Oaxaca.
- 7.4 Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca

8. El sector que corresponde a la Secretaría de Salud y cuyo titular ejerce las funciones de coordinador, se integra con:

Organismo descentralizado

- 8.1 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca

## **MEDIOS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

### ***Organismos Colegiados***

#### **Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca**

Tiene como objetivo orientar y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar las acciones que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores público y privado.

#### **Comisión Interna de Administración Pública**

Tiene como objetivo analizar y evaluar las diversas tareas encomendadas a las dependencias del poder ejecutivo del estado, armonizando los planes, programas, estructuras, sistemas y procedimientos administrativos que permitan cumplir con eficiencia y racionalidad la función pública en la entidad, de conformidad con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo.

#### **Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento**

Tiene como objetivo estructurar los mecanismos y recomendar las medidas que aseguren la coordinación, comunicación y efectividad de los programas financieros y el gasto público, así como el control y evaluación del ejercicio presupuestal que se maneje en las dependencias del poder ejecutivo estatal.

#### **La desconcentración administrativa en Oaxaca**

Por las características de su orografía, población y diversidad de municipios que constituyen el estado de Oaxaca, el titular del ejecutivo recurre a los beneficios que ofrece la desconcentración administrativa, para llevar los servicios públicos y atender las demandas planteadas por la población en el interior de la entidad.

Entre las acciones emprendidas en esta materia, destaca la desconcentración funcional y territorial de sus oficinas públicas como son:

#### **Sector central**

La Coordinación General de Delegaciones de Gobierno y sus correspondientes 11 delegaciones ubicadas en el interior del estado:

- Delegación Regional de Gobierno en la Cañada
- Delegación Regional de Gobierno en la Costa

- Delegación Regional de Gobierno en el Istmo-Juchitán
- Delegación Regional de Gobierno en el Istmo-Tehuantepec
- Delegación Regional de Gobierno en la Mixteca Alta
- Delegación Regional de Gobierno en la Mixteca Baja
- Delegación Regional de Gobierno en la Sierra Norte
- Delegación Regional de Gobierno en la Sierra Sur
- Delegación Regional de Gobierno en Papaloapam
- Delegación Regional de Gobierno en Valles Centrales Norte
- Delegación Regional de Gobierno en Valles Centrales Sur

Para su mejor operación, estas delegaciones regionales cuentan con diversas subdelegaciones de cobertura geográfica, independientemente de su estructuración administrativa.

- La Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección del Registro Civil, con 55 oficinas establecidas en el interior del estado.
- La Secretaría de Protección Ciudadana, a través de la Dirección de Tránsito, con 34 delegaciones ubicadas en la entidad
- La Procuraduría General de Justicia, con Subprocuradurías en las regiones de Tuxtepec e Istmo.
- La Secretaría de Finanzas, con 29 Recaudaciones de Renta establecidas en los principales municipios del Estado.
- La Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, con representaciones en Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec.

### **Sector paraestatal**

- Caminos y Aeropistas de Oaxaca con 8 residencias en las regiones de la entidad.
- El Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca, desconcentra funciones mediante 2 coordinaciones regionales (zona Istmo y zona Mixteca).
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, reporta 6 departamentos de servicios regionales distribuidos en las regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte y Papaloapam.
- El Monte de Piedad del Estado de Oaxaca registra 4 sucursales ubicadas en las regiones del Istmo, Mixteca, Papaloapam y Costa.

## **PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA**

El Sistema Estatal de Planeación en Oaxaca se caracteriza por ser participativo y democrático; en él, la población participa en la definición de las acciones de desarrollo, con la idea de tener un vínculo entre las demandas sociales, las propuestas de solución a los problemas y la gestión pública. De ahí que existan mecanismos permanentes de participación social.

Es claro que la atención poco selectiva de las demandas, si bien cumple un papel importante en la reivindicación de las necesidades más urgentes, no necesariamente ha generado

transformaciones sustanciales de beneficio perdurable. Por ello, uno de los principios en que se finca el Sistema Estatal de Planeación es el de hacer compatibles las necesidades urgentes con las acciones que promuevan el desarrollo progresivo del estado, pero con la participación social organizada.

La organización social se da dentro del Sistema Estatal de Planeación, el factor fundamental que permite plantear soluciones de manera integral. De ahí la necesidad de implementar formas novedosas de organización que perfeccionen, complementen a las tradicionales y se adapten a las nuevas exigencias de la realidad.

El Sistema Estatal de Planeación de Oaxaca, para su funcionamiento, está integrado por cinco componentes básicos:

- Proceso de planeación
- Vertientes de participación
- Estructura institucional del sistema
- Infraestructura y subsistemas de apoyo
- Plan estatal y programas de mediano plazo

### ***Proceso de planeación***

La planeación en el estado se entiende no como una práctica esporádica, sino como una actividad permanente y continua que debe estar presente en el quehacer gubernamental. El proceso de planeación es un conjunto de etapas que realizan las diferentes instituciones, organizaciones sociales y miembros de la sociedad civil para formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se derivan.

El proceso de planeación está subdividido en cinco etapas interrelacionadas que son: integración, formulación de planes y programas, instrumentación, control y seguimiento, y evaluación.

### ***Vertientes de participación***

Es muy importante la participación de las instituciones estatales, municipales, federales y de la sociedad, en el proceso de planeación. Es así como esta última se encuentra organizada y definido su grado de compromiso.

El Sistema Estatal de Planeación tiene cuatro vertientes de participación:

- Vertiente obligatoria. Se refiere a que las dependencias y entidades de la administración pública estatal que están obligadas a cumplir los objetivos, estrategias, políticas y acciones trazadas en el plan y programas de desarrollo.
- Vertiente de coordinación. Es el mecanismo mediante el cual el gobierno estatal realiza acciones conjuntas con las instancias de los gobiernos federal y municipal. Con respecto a sus ámbitos de competencia, se celebran convenios de colaboración.

- **Vertiente de inducción.** Es el instrumento que emplean las instituciones gubernamentales para promover la participación del sector privado en actividades prioritarias. Para ello se diseñan las políticas necesarias.
- **Vertiente de concertación.** Se refiere a las formas de coordinación entre los sectores público y social, para la realización de acciones de interés común. Al efecto, se cuenta con órganos y mecanismos de concertación necesarios.

Con estas cuatro vertientes de participación, se pretende garantizar el cumplimiento del plan y los programas correspondientes.

### ***Estructura institucional del sistema***

El Sistema Estatal de Planeación requiere de órganos especializados y de la participación de las instituciones del sector público. Sin embargo, su forma de participación es diferente, según las funciones encomendadas.

Con base en lo anterior, se identifican funcionalmente cuatro niveles en la estructura del Sistema:

- **Nivel global.** Está constituido por el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, la Coordinación General del COPLADE, la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General del Poder Ejecutivo. Sus funciones tienen que ver con todas las acciones que se realizan en el sector público.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado, COPLADE, es el órgano rector de la planeación, por ser el mecanismo de coordinación en el que inciden todas las vertientes de participación y porque en él están depositadas esas funciones.

Con el objeto de ampliar los espacios de concertación social, se han establecido dentro del COPLADE los Subcomités Sectoriales, los Consejos Estatales de Promoción y Fomento de las actividades productivas estrategias y los Subcomités Regionales de Concertación. En éstos se promueven acciones conjuntas y coordinadas entre las instituciones estatales, el gobierno federal y los sectores social y privado.

Paralelamente y con respeto a su autonomía, se ha instalado como un espacio de coordinación municipal, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que se encarga de promover la planeación y las acciones de desarrollo a este nivel en aquellos municipios que tengan un desarrollo institucional que les permita operarlo.

El COPLADE cuenta con una coordinación general, órgano administrativo que se encarga de la conducción y la normatividad del Sistema Estatal de Planeación en todas sus etapas, para lo cual dispone de órganos e infraestructura material necesarias.

La Secretaría de Finanzas y la Coordinación General del COPLADE son las responsables de conducir las acciones en materia de financiamiento y seguimiento, con recursos estatales y federales, del plan y los programas de desarrollo. Por su parte, la Contraloría General del poder ejecutivo se encarga de implementar el Subsistema Estatal de Control.

- Nivel sectorial. Está representado por las coordinaciones sectoriales y las entidades paraestatales. Las primeras son las responsables de las acciones de planeación que se realizan dentro del sector,
- Nivel institucional. Se refiere a la participación que tienen los diferentes organismos públicos descentralizados, fideicomisos y demás entidades paraestatales, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus programas y funcionamiento.
- Nivel de organización social. Se refiere a la participación organizada e interactuante de la sociedad en todo el proceso de planeación, para lo cual existen mecanismos y espacios de concertación referidos al sistema.

### ***Infraestructura y subsistemas de apoyo***

En el Sistema Estatal de Planeación, se dispone de una infraestructura y subsistemas de apoyo que permiten su institucionalización. Este se encuentra constituido por dos tipos de órganos auxiliares y cinco subsistemas que interrelacionados posibilitan su funcionamiento integral.

Para consolidar la planeación en el estado, se crearon unidades de planeación en cada una de las instituciones de la administración pública. Para reforzar el sistema en el ámbito regional y promover procesos de descentralización y desarrollo, se han creado subdelegaciones regionales de planeación en las delegaciones regionales de gobierno.

Por lo que respecta a los subsistemas de apoyo, se han definido cinco que son: Capacitación, Información, Seguimiento y Evaluación, Desarrollo Institucional y Organización Social.

Para el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación, es requisito indispensable la capacitación permanente de los servidores públicos en materia de planeación. Para esto, se están coordinando acciones con las diferentes instituciones, teniendo la Coordinación General del COPLADE la responsabilidad de incentivar este proceso en coordinación con los órganos encargados de la planeación, en el ámbito institucional y regional.

El Sistema Estatal de Información es un elemento fundamental dentro del proceso de planeación. Es el que capta, almacena, procesa y alimenta de información a todo el Sistema de Planeación. Por ello, se está consolidando tanto a nivel central como en las unidades de planeación en el estado, con la idea de que exista información completa, oportuna y confiable. Parte importante dentro del subsistema, es la presencia del Banco de Proyectos.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación se encarga de vigilar que lo establecido en los planes y programas de gobierno se ejecuten de acuerdo a los objetivos y metas definidos, así



como de medir en terminos cuantitativos los avances e impactos logrados por las acciones emprendidas.

El Subsistema de Desarrollo Institucional comprende el conjunto de acciones que cada una de las instituciones publicas lleva a cabo para perfeccionar a su interior la gestión administrativa, que supone: fortalecer a los ayuntamientos, desarrollar los sistemas estatal y municipal de planeación, fortalecer las capacidades de operación de las dependencias y entidades ejecutoras, fomentar la participación de las comunidades en el proceso de desarrollo y promover, de manera gradual y paulatina, la descentralización y el desarrollo regional.

El Subsistema de Organización Social es el eje que articula al sistema en su conjunto, ya que permite que la población participe, no de forma aislada sino organizada dentro del proceso. Para ello, se impulsan los talleres de planeación participativa. Es en este subsistema donde se captan las demandas y propuestas de la población; se determinan las prioridades y desviación en la ejecución de las acciones; a la vez, se informa a la ciudadanía de los avances de gobierno para que exista un proceso de retroalimentación permanente.

## **CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL 1997**

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la superación de la pobreza y la exclusión social, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia considera la dotación de servicios básicos, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

Para lograr estos objetivos se requiere de la acción conjunta y coordinada de la federación, estados y municipios. Los esfuerzos para superar la pobreza en el territorio nacional deben involucrar, además de los tres órdenes de gobierno, la participación activa y corresponsable de la sociedad.

Es una determinación del estado que la política social sea en verdad la política de gobierno. Habiendo conferido a la política social el mayor rango estratégico de gobierno, podemos observar que en Oaxaca los rendimientos económicos medidos en términos de producción, empleo, salarios reales y exportaciones, arrojan resultados positivos.

Esta lección oaxaqueña está confeccionada a partir de la singularidad cultural y social de nuestro pueblo, pero ciertamente demuestra que el bienestar de la sociedad radica la salud de la economía y la estabilidad de la política.

Por ello, se destinaron el 47% de los recursos presupuestales del Convenio de Desarrollo Social a la construcción de miles de obras de infraestructura social en más de 7 mil localidades de los 570 municipios de la entidad.

Reconociendo la efervescencia de la sociedad y la política oaxaqueñas, es importante remarcar que la política social ha abierto cauces constructivos a la disputa política, a pesar de las divergencias ideológicas.

En esa perspectiva, se registra un aumento sensible en las condiciones de salud y expectativa de vida de los oaxaqueños. De 1990 a la fecha la esperanza de vida pasó de 62.1 a 63.2 años; la tasa de mortalidad de menores de cinco años disminuyó en 40%. la mortalidad materna decayó en 27% y la ocasionada por enfermedades diarreicas es menor en 50%. Hechos que contribuyen decididamente a mejorar el nivel de vida de los oaxaqueños.

Uno de los aspectos centrales de la política social, lo constituye la atención integral a la familia y los niños. De acuerdo a esta convicción, se instrumentó el programa para que se logren, orientado a los cuatro distritos de muy alta marginalidad.

Se realizan acciones integrales de salud, educación, higiene ambiental, alimentación y justicia en 168 municipios de esos distritos y además se fortalecen las acciones de saneamiento básico en 263 municipios marginados.

El programa apoya también a mujeres de 190 comunidades para que desarrollen proyectos productivos y se trabaja, asimismo, capacitando parteras para disminuir la mortalidad materna infantil.

Como aspecto fundamental de este programa, se atiende a cuatro mil menores de cinco años de origen mazateco, mixe, cuicateco y zapoteco de la Sierra Sur, así como a niños en situación difícil en los doce centros urbanos más importantes del estado.

Podemos afirmar que para el caso de Oaxaca, hay dos aspectos muy significativos que distinguen al proyecto de política social y son el monto de la inversión y el hacer que Oaxaca sea el parámetro para cuantificar el avance de esta política en el Plan Nacional de Desarrollo.

# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

De acuerdo con la información del INEGI, la población del estado de Oaxaca fue de 2.4, 3.01 y 3.2 millones de habitantes en 1980, 1990 y 1995, respectivamente. Por ello, la población estatal representó el 3.6, 3.7 y 3.5% respectivamente de la población nacional en los años que se citan.

### *Población urbana y rural*

La tasa media de crecimiento poblacional anual en las zonas urbanas es superior a la tasa de crecimiento del estado, lo que se explica como un fuerte proceso de urbanización de la entidad en la última década, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

**POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL 1980-1990**

REGION	POBLACION TOTAL		URBANA		RURAL	
	1980	1990	1980 RELATIVO	1990 RELATIVO	1980 RELATIVO	1990 RELATIVO
<b>Estatad</b>	2369076	3019560	32.0	39.5	68.0	60.5
Cañada	159720	186371	10.3	9.7	89.7	90.3
Costa	298051	386352	23.8	30.5	76.2	69.5
Istmo	355801	485732	66.7	67.1	33.3	32.9
Mixteca	372722	418194	10.2	14.5	89.8	85.5
Papaloapam	272065	379326	31.3	41.3	68.7	58.7
Sierra Norte	145451	166796	0.0	3.6	100.0	96.4
Sierra Sur	215119	277847	7.7	12.0	92.3	88.0
Valles Centrales	550151	718942	53.4	66.0	46.6	34.0

Fuente: INEGI X Congreso General de Población y Vivienda, 1980, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

El fenómeno de urbanización es más pronunciado en las regiones del Istmo, Valles Centrales y Papaloapam.

### *Tasa de crecimiento poblacional*

La tasa de crecimiento poblacional estatal ha disminuido de 2.5 % anual en la década 1980-1990 a 1.2% en 1995, mientras que la tasa de crecimiento poblacional nacional disminuyó sólo de 2.0 % en la década 1980-1990 a 1.8 % en 1995, principalmente debido a los programas de control poblacional. Hacia el interior del estado las mayores tasas de crecimiento poblacional se encuentran principalmente en Papaloapam, Istmo y Valles Centrales.

**TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL 1980-1990 (POBLACION TOTAL)**

REGION	1980	1990	TASA DE CRECIMIENTO (POR 100 HAB.)
<b>Estatal</b>	2369076	3019560	2.5
Cañada	159720	186371	1.6
Costa	298051	386352	2.7
Istmo	355801	485732	3.2
Mixteca	372722	418194	1.2
Papaloapam	272065	379326	3.5
Sierra Norte	145451	166796	1.4
Sierra Sur	215115	277847	2.7
Valles Centrales	550151	718942	2.8

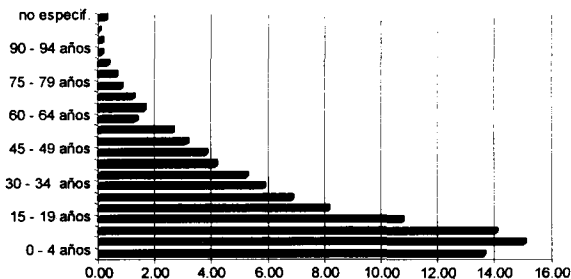
FUENTE: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

**Pirámide poblacional**

La pirámide poblacional, como en casi todo el país, es primordialmente de jóvenes. En 1990, los habitantes con menos de 30 años representaban el 68.2 % y sólo un 6.2 % rebasaba los 60 años de edad. Las regiones que representan un mayor porcentaje de población menor de 30 años son la Costa, Papaloapam y Sierra Sur con 72.5%, 71.1% y 70.1% respectivamente.

La región con menor porcentaje de población menor de 30 años es la Mixteca, con 66.3%. Las regiones con mayor porcentaje de población mayor de 60 años son la Mixteca y Sierra Norte con 10.1% y 8.6%, y la de menor población mayor de 60 años es la Costa con 5%.

**POBLACION TOTAL DEL ESTADO POR EDAD, 1990. PORCENTAJES**



Fuente: INEGI; XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

En esta gráfica se presenta el concentrado de todo el estado. Como se observa, los porcentajes más elevados de individuos se encuentran entre las edades de 0 a 19 años, por lo que podemos mencionar que es un estado de jóvenes en cuanto a sus ciudadanos.

### ***Población indígena***

Una característica demográfica destacable en el estado es su población indígena. En 1990 el 33.7 % de los habitantes de 5 años o más hablaba una lengua indígena, y de ellos el 19 % no podían expresarse en español.

#### **DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION QUE HABLA LENGUA INDIGENA, POR REGION 1990**

REGION	POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA LENGUA INDIGENA	CONDICION DE HABLA %	
		BILINGUES	MONOLINGUES
<b>Estatal</b>	1018106	77.7	18.9
Cañada	126418	66.0	33.0
Costa	117622	71.0	29.0
Istmo	157163	86.2	13.8
Mixteca	150921	76.9	23.1
Papaloapam	138451	80.2	19.8
Sierra Norte	115742	73.9	26.1
Sierra Sur	82210	76.8	23.2
Valles Centrales	129588	86.4	13.6

FUENTE: INEGI, *XI Censo General de Poblacion y Vivienda, 1990*.

La población indígena se concentra principalmente en el Istmo, Mixteca y Papaloapam.

### ***Movimientos migratorios***

Otra característica demográfica importante del estado es la existencia de una notable expulsión de mano de obra hacia el interior del país y a los Estados Unidos de América. Los oaxaqueños que residían en otros estados en 1990 sumaban 75, 638, casi la mitad de ellos en el Distrito Federal y en el estado de Veracruz. Las regiones del estado que expulsaron una mayor cantidad de oaxaqueños eran Valles Centrales e Istmo, con 19,903 y 16,437 respectivamente. La región de menor expulsión es la Cañada, con 2,580.<sup>1</sup> La emigración ha crecido en los últimos años, pues en 1992, veinte oaxaqueños de cada mil emigró del estado, mientras que en 1990 fueron sólo 14.1.

Otro rasgo de la población estatal es que el número de mujeres supera al de hombres, en una proporción de 104 a 100.

<sup>1</sup> FUENTE: *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

## GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES

### *Vivienda*

El total de viviendas en 1990 en el estado de Oaxaca era de 587, 131, con un promedio de 5.1% ocupantes por vivienda. De ellas: el 58.1% con agua potable, el 29.9% con drenaje y el 76.1% con electricidad.

Las regiones con mayor número de ocupantes por vivienda son la Costa con 5.5% y la Sierra Sur con 5.4% ocupantes. Las regiones con mayor porcentaje de vivienda con agua son el Istmo y Valles Centrales con 70.2% y 65%, respectivamente, y la de menor porcentaje son la de la Cañada con 42.9%. Las regiones con mayor porcentaje de vivienda con drenaje son el Istmo con 52.8% y Valles Centrales con 39.7%. Las regiones con mayor porcentaje de viviendas con electricidad son Valles Centrales e Istmo, con 92.4% y 86.4% respectivamente.<sup>2</sup>

### *Salud*

En los últimos años se ha elevado la cobertura de los servicios de salud en el estado, que en 1996 cubrió el 90.3% de la población, con 1,567 unidades médicas y 1,393 consultorios, 3,883 camas y 2,417 personas que atienden los servicios médicos.

A nivel regional, la cobertura por la S.S., el I.M.S.S., el I.S.S.S.T.E. y el IMSS-Solidaridad se muestra en el siguiente cuadro.

#### POBLACION AMPARADA Y DERECHO HABIENTE DE LAS INSTITUCIONES MEDICAS POR INSTITUCION SEGUN REGION. AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996

REGION	POBLACION AMPARADA		DERECHO HABIENTE	
	IMSS-SOLIDARIDAD	S.S.A.	IMSS	ISSSTE
<b>Estatal</b>	1368632	115957	539961	305194
Cañada	143665	32272	1593	7143
Costa	184901	174570	42842	21957
Istmo	162930	186008	87561	56156
Mixteca	323023	120472	12001	32238
Papaloapam	139611	71302	71261	26044
Sierra Norte	28392	53581	883	4128
Sierra Sur	137181	153308	1376	6510
Valles Centrales	248929	368063	322444	151018

Fuente: IMSS, Delegación Estatal; ISSSTE, Delegación Estatal; Secretaría de Salud, Gobierno del Estado.

<sup>2</sup> FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.



Como se aprecia, la mayor parte de la población derechohabiente del IMSS e ISSSTE se concentra en los Valles Centrales y la amparada por el IMSS-Solidaridad en la Mixteca.

Como resultado del aumento en la cobertura de los servicios de salud en el estado, la esperanza de vida de la población oaxaqueña se ha elevado a 63.8 años en 1995. Asimismo, la mortalidad infantil que en 1980 era de 39.2 por cada mil habitantes, descendió a 15.3 en 1993. En el mismo tenor, la tasa de natalidad se redujo de 31.0 nacimientos por cada mil habitantes en 1990 a 28.8 nacimientos en 1996.

### **Educación**

En 1990, la población de 15 años y más sin instrucción era del 26%, el 29.3% tenía la primaria incompleta, el 18.7% habían terminado la primaria y el 23.5 tenían instrucción postprimaria.

Las regiones con mayor porcentaje de población sin instrucción eran la Cañada con 39.6% y la Costa con 33.2%. La región con mayor porcentaje de población sin instrucción era Valles Centrales con 16.4%.

La tasa de analfabetismo se ha reducido del 27.5 % en 1990 al 19.9 % en 1996.

Las regiones con mayor porcentaje de analfabetismo eran la Cañada con 45% y la Costa con 37.3% y la de menor analfabetismo los Valles Cantrales con 16.8%.

En el ciclo escolar 1995-1996, asistieron a las escuelas en sus diversos niveles, 1,059,000 alumnos, los cuales son atendidos por 43,000 maestros, en 9,552 escuelas. Las regiones que concentran la mayor cantidad de infraestructura educativa son Valles Cantrales con 273,000 alumnos, 12,000 maestros y 1,500 escuelas y el Istmo con 178,000 alumnos, 7,000 maestros y 1,200 escuelas. La región con menor infraestructura educativa es la región de la Sierra Norte con 47,000 alumnos, 1,800 maestros y 525 escuelas.<sup>3</sup>

### **PORCENTAJE DE ALFABETOS Y ANALFABETOS DE 15 AÑOS Y MAS SEGUN REGION 1990**

REGION	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS	ALFABETOS %	ANALFABETOS %
<b>Estatal</b>	1727382	72.5	27.5
Cañada	103804	54.9	45.1
Costa	205917	63.7	37.3
Istmo	291410	75.3	24.7
Mixteca	231527	68.6	32.4
Papaloapam	213401	74.5	25.5
Sierra Norte	93479	64.7	33.3
Sierra Sur	147584	64.4	35.1
Valles Centrales	440260	83.2	16.8

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

<sup>3</sup> FUENTE: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 e Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

El problema del analfabetismo es mayor en la Cañada y en la Costa.

Hoy asisten a la escuela en sus diversos niveles, 1,034,000 alumnos, los cuales son atendidos por más de 41,000 maestros, en 9,500 escuelas. El crecimiento respecto a 1990, en lo que se refiere a educandos, maestros y edificios escolares en sus diversos niveles, ha sido significativo.

### ***Ingreso***

Desde la perspectiva del nivel de ingreso, la cuarta parte de la población ocupada no recibe ingresos y es más pronunciado el fenómeno en la Mixteca.

**POBLACION OCUPADA POR NIVELES DE INGRESO MENSUAL, 1990**

REGION	TOTAL	NO RECIBE INGRESO	MENOS SAL. MIN.	DE 1 A 2 SAL. MIN.	DE 2 A 3 SAL. MIN.	DE 3 A 5 SAL. MIN.	MAS DE 5 SAL. MIN.	NO ESPEC.
<b>Estatal</b>	754305	24.8	28.2	25.7	8.9	5.0	3.2	4.2
Cañada	49910	27.3	50.0	12.7	2.7	1.1	1.1	5.2
Costa	93108	29.0	28.8	23.8	6.7	3.7	2.7	5.3
Istmo	125886	15.6	20.2	30.7	14.8	8.9	4.7	5.2
Mixteca	86160	40.3	29.2	16.4	5.7	2.6	2.0	3.9
Papaloapam	100176	16.4	29.2	33.6	9.2	5.3	3.3	3.0
Sierra Norte	41216	35.2	39.7	14.9	3.1	1.3	1.2	4.7
Sierra Sur	61671	4.2	33.3	13.3	3.3	1.6	1.5	4.7
Valles Centrales	196178	17.9	22.7	33.0	11.9	7.0	4.5	3.2

FUENTE: INEGI, XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

## **PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

### ***Producto interno bruto***

La estructura porcentual del producto interno bruto (PIB) de Oaxaca, registra en 1996 la siguiente distribución: agricultura, silvicultura y pesca, 18.9%; minería 0.8%; industria manufacturera 11.8%; construcción 5.2%; electricidad 0.9%; comercio, restaurantes y hoteles 19.3%; comunicaciones y transportes 7.4 %; y otros servicios 35.8%.

Como puede apreciarse, el sector agrícola sigue siendo uno de los puntales de la economía oaxaqueña. Datos preliminares de 1995 registran 39 mil has. cultivadas de frijol y 22,600 tons.; 529 mil has. y 727,200 tons. de maíz; 14 mil ha. de trigo; 111,700 ha. y 36,800 tons. de café; y 14,100 ha. y más de 3 millones de tons. de caña de azúcar, sin embargo ha habido reducciones importantes en café y caña de azúcar durante los últimos años.

Además de la agricultura, el estado tiene potencial para otras actividades, ya que del total de la superficie estatal, sólo el 10.8 % del suelo es apto para la agricultura, el 43 % son bosques y el 26.9 % son aptos para la ganadería.

La producción forestal en la entidad empieza a ser importante y a principios de 1996 fue la siguiente: 400,533 m<sup>3</sup> de pino; 5,097 m<sup>3</sup> de encino; 1,123 m<sup>3</sup> de especies preciosas y 14,889 m<sup>3</sup> de maderas comunes tropicales.

La producción pesquera, aunque todavía modesta, se encuentra en crecimiento y es una de las opciones para generar crecimiento económico y empleos en el estado; sin embargo, es necesario realizar considerables inversiones en este sector, siendo el principal producto el camarón y su producción de 3,900 toneladas en 1990 y de 5,100 toneladas en 1995.

Las exportaciones oaxaqueñas alcanzaron un valor de 44,078,600 dólares en 1995, destacando el café y el camarón, que constituyen el 89 % de las exportaciones.

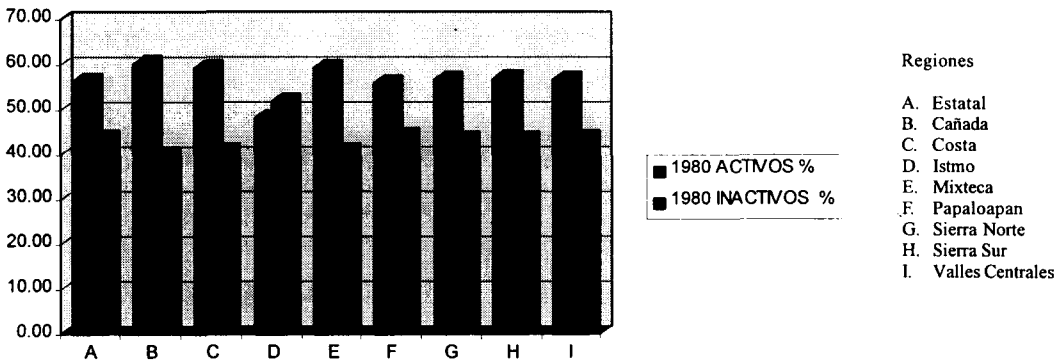
El turismo es otro de los puntales de la economía oaxaqueña, principalmente en los tres sitios más importantes del estado en este renglón: Valle de Oaxaca, Bahías de Huatulco y Puerto Escondido, habiendo registrado crecimiento entre 1990 y 1996 la infraestructura turística de 197 a 453 establecimientos de hospedaje y de 6,394 a 12,451 habitaciones, en los principales centros turísticos.

Otro aspecto importante es que por su estructura económica, orientada hacia el mercado regional, el estado registró en 1995 tasas de inflación menores que en el resto del país, pues en la ciudad de Oaxaca y en la ciudad de Tehuantepec fue de 47.1 y 47.9 %, respectivamente, y en el resto del país de 51.9%.

### ***Población económicamente activa e inactiva***

En este renglón se presentan dos gráficas que describen cómo se encuentra la población económica en el estado de Oaxaca.

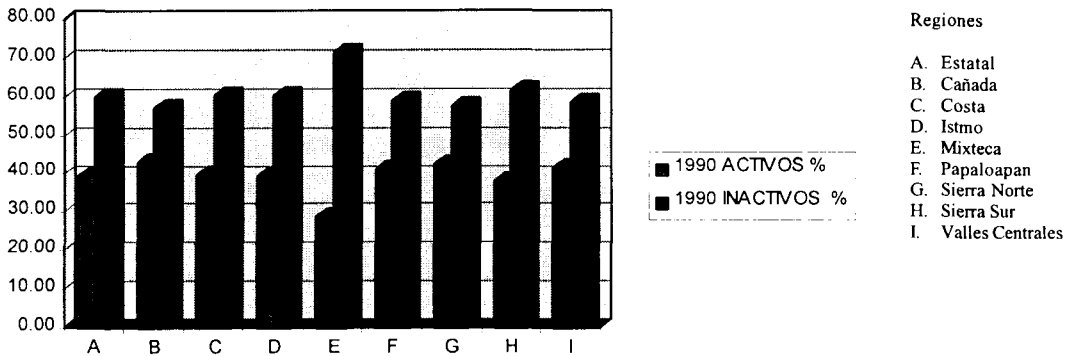
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA DEL ESTADO, 1980**



FUENTE: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

Como se observa en esta gráfica, en el año de 1980 Oaxaca contaba con una un porcentaje mayor de actividad en todas sus regiones, destacando la regiones de la Cañada , la Costa y la Mixteca y siendo la de menor actividad la Cañada.

**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA DEL ESTADO, 1990**



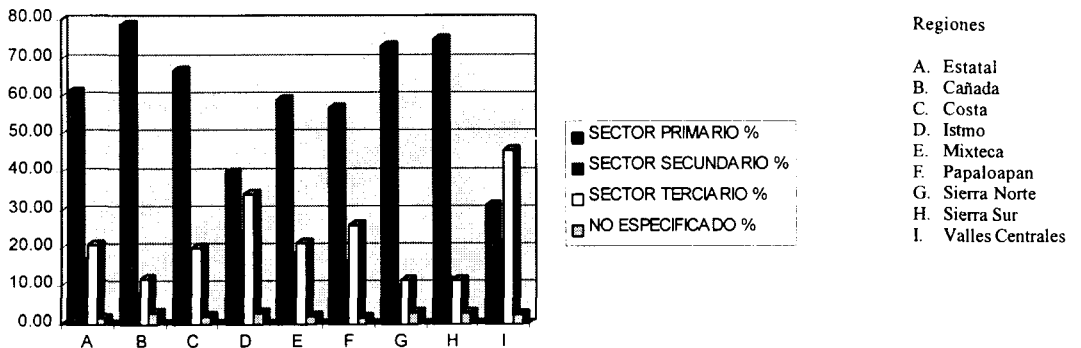
FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Como se observa en esta gráfica, en el año de 1990 Oaxaca contaba con un porcentaje mayor de inactividad en todas sus regiones, destacando la región de la Mixteca.

Del 100 % de la población económicamente activa, datos recientemente obtenidos establecen que el 52.9 % se ubica en el sector primario, el 16.4 % en el secundario y el 30.7 % en el sector terciario.

A nivel regional su distribución se aprecia en el siguiente gráfica.

**POBLACION OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1990**



FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

## IDENTIFICACION DE LAS DEMANDAS SOCIALES

La distribución regional de las demandas sociales recibidas del 4 al 9 de noviembre de 1996 por el gobierno del estado se muestra en el siguiente cuadro:

### DEMANDA RECIBIDA POR REGION Y SECTOR (PERIODO DEL 4 AL 9 DE NOVIEMBRE DE 1996)

SECTOR	NUMERO DE DEMANDAS								
	ESTA-TAL	CAÑADA	COSTA	ISTMO	MIXTECA	PAPA- LOAPAN	SIERA NORTE	SIERRA SUR	VALLES CENT.
Gob. Leg..	444	35	55	47	69	27	36	74	101
Justicia	295	16	30	51	30	20	16	43	89
Plan adm. y fin.	939	129	113	64	189	86	92	97	169
Desarr. municipal	1097	118	130	45	234	128	135	127	180
Trab. prev. social	175	4	11	36	16	8	7	40	53
Comun. y trans.	1151	138	127	82	308	127	122	100	147
Agropec..	745	52	95	60	135	41	81	125	156
Forestal	45	2	4	1	19	3	6	2	8
Ref. Agrar.	274	14	24	26	32	19	25	77	57
Pesca	43	0	10	17	2	0	0	12	2
Comercio	35	2	8	2	8	1	2	8	4
Abasto	69	14	13	3	5	1	8	16	9
Minas	13	0	0	0	3	0	1	0	6
Ind. y energia	544	55	71	50	105	38	50	63	112
Turismo	11	0	5	0	2	0	2	0	2
Salud	434	71	53	33	10	66	46	76	79
Educación	1319	174	153	99	219	94	154	195	231
Cultura y recrea.	361	62	28	15	64	38	43	33	78
Desarrollo urbano, vivienda y ecología	1348	159	145	100	233	127	106	156	322
<b>Total</b>	<b>9432</b>	<b>1045</b>	<b>1075</b>	<b>731</b>	<b>1777</b>	<b>824</b>	<b>932</b>	<b>1244</b>	<b>1805</b>

FUENTE : Secretaría Técnica del Poder Ejecutivo, Dirección de Atención Ciudadana y Gestión Institucional.

Las principales demandas son relacionadas con desarrollo urbano y ecología, educación y comunicaciones y transportes.

La atención brindada por el gobierno del estado a estas demandas sociales se puede apreciar en la siguiente tabla.



• AGUASCALIENTES • BAJA CALIFORNIA • BAJA CALIFORNIA SUR • CAMPECHE  
• CHIAPAS • COAHUILA • COLIMA • CHIHUAHUA • DURANGO • GUANAJUATO

INAP

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.



**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.

# CAPITULO VI

---

EXPERIENCIAS  
DE MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA



## EXPERIENCIAS VALIOSAS

Como hemos afirmado en capítulos anteriores, el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, considera el impulso a una nueva forma de gobierno como uno de los tres ejes rectores de la administración estatal actual, establecido en el capítulo 1 referente a la política general del gobierno del estado de Puebla, que implica modernización de la administración pública y rediseño de la acción del estado, como elemento coadyuvante en el desarrollo económico y social del estado, cuya finalidad es convertirse en «promotor de esquemas que permitan maximizar la productividad y efectividad de los recursos de la sociedad poblana»<sup>1</sup>, nueva forma de gobierno que impulse los cambios correspondientes en correspondencia con el gobierno y administración federal. Los parámetros de acción son la concertación, participación ciudadana, desregulación, descentralización, fortalecimiento de los municipios, productividad, manejo sano de las finanzas, promoción de programas y proyectos. El primer aspecto significa incorporar a los diferentes sectores de la población en estructuras que permitan establecer la consulta permanente en los diferentes rubros de la acción pública y que mediante el consenso se busque la conjunción de esfuerzos; el segundo tiene que ver con el apoyo a los ciudadanos en la construcción de estructuras que permitan una intermediación entre estos y el gobierno en forma expedita, donde en las diferentes políticas gubernamentales participan los diversos grupos sociales; el siguiente es la descentralización estatal que haga posible la consolidación del desarrollo municipal permitiendo mayores responsabilidades y derechos a este órgano de gobierno, en el propósito de contar con una administración pública más eficaz, «dejando en el gobierno estatal principalmente funciones de rectoría de impacto estatal»<sup>2</sup>. En relación al siguiente aspecto, es la introducción de la racionalización tendiente a la búsqueda de la productividad que permita la acción del gobierno con mejor uso de los recursos gubernamentales, en relación a las desregulación se trata del impulso a políticas desregulatorias que posibiliten el impulso productivo, en relación al último punto se concibe como indispensable para la estabilidad, el equilibrio presupuestal. De esta manera la obra citada resume en ocho puntos los lineamientos que establecerán la acción cotidiana del estado, en forma sintetizada corresponden a: encaminar al gobierno hacia funciones normativas y de coordinación como acción principal, mayor participación de la ciudadanía, evaluar el desempeño del gobierno mediante resultados obtenidos, utilización de recursos en proyectos rentables, introducir mecanismos de competencia en los servicios públicos, evaluación prospectiva del entorno estatal, fortalecer a los ayuntamientos, acercar a la administración pública a los ciudadanos.

La instrumentación de los programas de modernización han correspondido a: 1. «Modernización de la estructura orgánica de las dependencias y entidades del gobierno estatal»<sup>3</sup>, que tiene como finalidad encauzar las acciones de gobierno a través de los organismos gubernamentales hacia funciones normativas y de coordinación, motivar la concertación social y una mayor participación ciudadana en la acción gubernamental, impulsar un proceso de simplificación

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Puebla, *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999* p. 33

<sup>2</sup> Op Cit p. 35

<sup>3</sup> Primer Informe de Gobierno, 1994, Manuel Bartlett Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, p. 95

administrativa; bajo este programa como primeras acciones se examinaron objetivos y atribuciones de los organismos, la normatividad prevaleciente, se estructuró un diagnóstico, y se plantearon nuevos esquemas de organización, cristalizando acciones de mayor transparencia, control y evaluación, de esta manera los órganos de control interno de las dependencias y entidades se transfirieron a la Secretaría de la Contraloría General del estado, a partir del 11 de febrero de 1993<sup>4</sup>, se revisó la estructura orgánica de los organismos gubernamentales para la elaboración de manuales de organización y de reglamentos internos, en el mes de junio de 1993 se creó el subcomité de simplificación administrativa con el objeto de lograr transparencia, agilizar, automatizar y reducir los trámites y requisitos establecidos por la administración estatal.<sup>5</sup>, resultado de lo anterior se plantearon como acciones prioritarias las siguientes: «Reorganizar administrativamente el gobierno del Estado, fomentar mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público para su mejor aprovechamiento, reestructurar la normatividad gubernamental en los sectores administrativos y de control, impulsar la participación ciudadana en el sistema gubernamental, fortalecer la coordinación de acciones en los tres niveles de gobierno, fortalecer el subsistema de evaluación gubernamental, fortalecer la fiscalización en el ejercicio del gasto público, consolidar la administración del sistema estatal de control y evaluación gubernamental en una sola dependencia»<sup>6</sup>.

En el segundo año de gobierno se estableció un «Programa de Modernización de la Estructura Orgánica de las Dependencias y Entidades Estatales»<sup>7</sup>, con el objeto de profundizar las funciones de carácter normativas y de coordinación de la administración estatal e incorporar la participación ciudadana, eficientar la función pública, de esta manera se integraron los manuales de organización, puestos y funciones de los organismos de la administración estatal, se estructuró el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la administración pública estatal, se creó la figura del comisario público en 16 entidades paraestatales, se integró un sistema de información ciudadana, se revisaron los inventarios de servicios gubernamentales simplificando 1151 trámites<sup>8</sup>, estructurándose un manual de servicios al público, en relación a la normatividad se aprobaron reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Adquisiciones del Gobierno del Estado.

El proceso de modernización en la administración pública se fortalece mediante la creación en 1995 de la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Administrativo<sup>9</sup>, con el propósito de lograr una mayor coordinación de la función pública; en este mismo año, el Sistema de Información Ciudadana, mediante la instalación de cinco módulos instalados en los diferentes organismos públicos a disposición del usuario, brinda información instantánea sobre las variables que intervienen para la obtención de un servicio público. Otro elemento importante de

<sup>4</sup> Ibid. p. 96

<sup>5</sup> Ibid. p. 96

<sup>6</sup> Segundo informe de gobierno 1995, Manuel Bartlett Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, p. 120

<sup>7</sup> Ibid. p. 121

<sup>8</sup> Ibid. p. 123

<sup>9</sup> Tercer informe de gobierno, Manuel Bartlett Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, 1996, p. 179

coordinación administrativa lo constituye el Sistema de Apoyo a la Gestión Municipal (SIAGEM) que permite auxiliar a las administraciones municipales en su gestión, programas de Auditoría, Fiscalización y Evaluación, que tuvo como objetivo vigilancia del gasto y comprobación con mayor prontitud, el Sistema de Control de Situación Patrimonial, cuyo objetivo es la promoción de creación de consejos de participación ciudadana, el Programa de Seguimiento a los trámites que realiza la ciudadanía (PROSET), que consiste en dar un seguimiento a las propuestas, sugerencias e inconformidades.

Una acción sumamente destacable es la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial el martes 4 de junio de 1996, que permite enfrentar los cambios en los cuales se desenvuelve la administración pública del estado; la filosofía prevaleciente en dicho documento rector de la estructura y funcionamiento de la administración pública estatal está planteada muy explícitamente en sus considerandos, afirma que las modificaciones a la ley anterior: «Que por el carácter urgente de su implementación, no han respondido a una concepción integral de Estado, y consecuentemente no han aprehendido la dimensión de la problemática sociopolítico-económica de nuestra entidad...que en este contexto, tres lustros después, el Estado de Puebla, la Nación y el mundo, se han transformado radicalmente, por lo que se hace necesario actualizar y adecuar el marco jurídico que regula el accionar del servicio público»<sup>10</sup>. Si partimos de que la administración pública de cualquier país está condicionada a los cambios operados en su entorno, en consecuencia el generar y aprobar una nueva Ley Orgánica, por la administración actual en nuestro estado, es una consecuencia directa de dichas modificaciones. El mundo ha cambiado, el país ha cambiado, el estado de Puebla ha cambiado; cambios en todos los órdenes, desde los aspectos tecnológicos pasando por los económicos hasta los religiosos, nuevos valores e intereses se interrelacionarán. Estos cambios colocan a la administración pública a la altura de las exigencias económico-sociales y políticas. Se ha entendido por los conductores del Estado poblanos que: «es necesario un proyecto integral, globalizador, definitivo, claro, y viable, que sea resultado de prospecciones certeras, que contribuyan al verdadero significado de los que espera una sociedad de su gobierno»<sup>11</sup>. En términos generales esta nueva ley está planteada con elementos para la acción de: promover la concertación y participación ciudadana, motivar la desregulación y simplificación, descentralización y desconcentración, lograr mejor administración e incrementos en la productividad, fortalecimiento municipal, adecuación a un marco jurídico, con la definición de criterios generales, de política interna y seguridad pública, administración financiera y desarrollo social, desarrollo administrativo, desarrollo rural, desarrollo económico o turístico, desarrollo urbano, educación y cultura, salud, comunicaciones y transportes, procuración de justicia, asistencia social, control y desarrollo inmobiliario. La pretensión de esta nueva disposición legal como criterios generales de cambio en la actuación de la administración estatal es desarrollar una capacitación integral de los servidores públicos que logren la eficiencia en la apreciación de los servicios, implementar mecanismos positivos permanentes que nos conduzcan a un proceso de modernización administrativa, simplificar el marco normativo, buscar que los organismos o

<sup>10</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, Periódico Oficial, martes 04 de junio de 1996 p. 2.

<sup>11</sup> Op Cit. p. 3

entidades generen ingresos propios, instrumentar esquemas más flexibles y transparentes que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población, evitar la dispersión de funciones y responsabilidades de las diferentes estructuras administrativas, establecer áreas de planeación estratégica, con la finalidad que conduzcan a su instancia administrativa con correspondencia al Plan Estatal de Desarrollo, fortalecer la coordinación entre los organismos, dotar al gobierno de estructuras ágiles, flexibles, no incurrir en gastos adicionales o creación de mecanismos, evitar el maltrato a los ciudadanos, racionalizar el gasto público y la asignación de recursos.

Las características particulares de esta nueva ley de ordenamiento jurídico, es que tiene 72 artículos con 5 títulos y 22 capítulos y divide a la administración pública en centralizada y paraestatal, conformándose las siguientes secretarías que junto con la Procuraduría General de Justicia conforman la primera gran división, también llamada en forma genérica dependencias, Secretarías de: Gobernación; Finanzas; Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; Desarrollo Económico; Turismo; Desarrollo Rural; Desarrollo Urbano y Ecología; de Comunicaciones y Transportes; Salud; Educación Pública; de Cultura; y además la Procuraduría General de Justicia, las atribuciones económicas están encomendadas a la Secretaría de Finanzas; Desarrollo Económico; Turismo, Desarrollo Rural. Los asuntos de carácter social, encomendados a: Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; Desarrollo Urbano y Ecología, de Comunicaciones y Transportes, así como los culturales a: Salud; Educación Pública; Cultura, y los de carácter político: Gobernación y Procuraduría General de Justicia.

Se mantiene la consideración de que los recursos con los cuales se cuentan deben ser optimizados, por ello se deben implementar esquemas de planeación y evaluación con la participación de los ciudadanos, y pone especial interés en el desarrollo de las dependencias y entidades, instrumentando manuales de organización, de procedimientos, sistemas de información ciudadana, inventarios de servicios al público, evaluación de programas y generando auditorías.

La nueva ley atribuye a las Secretarías de Salud, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Rural, de Educación Pública la responsabilidad que implica la instrumentación de la descentralización y desconcentración, del gobierno federal en los temas de su competencia, de igual forma, este proceso del gobierno estatal. Lo anterior capta el sentido práctico del nuevo federalismo.

Otro elemento de suma importancia que contiene esta ley, es lo referente a los canales que se establecen para promover y permitir la participación ciudadana, contiene un capítulo específico a esta problemática, ver capítulo II de esta investigación: «Organización de la Administración Pública Estatal», en lo referente a la: «Participación social en la gestión pública».

Merece nuestra atención la importancia otorgada a la participación y canalización ciudadana, en los asuntos medulares de la administración pública, como queda de manifiesto en los considerandos del texto comentado donde se afirma: «que en la era contemporánea ningún

proyecto de gobierno es posible si no concibe al ciudadano como razón de ser, principio y fin de la administración pública»<sup>12</sup>.

Esta frase expresa nítidamente la intención y filosofía de la actual administración, de considerar, además de la eficiencia, eficacia, transparencia, al ciudadano como elemento central determinante, decisorio de la orientación y acción gubernamental. La administración pública se encuentra inmersa en este cambio de considerar al ciudadano principio y fin de su acción; cabe aclarar que esta idea corresponde a lo que se ha llamado en el mundo académico la nueva gerencia pública, o bien, la transformación de la administración pública en la gerencia pública, son elementos de concepción que representan un excelente cambio; sin embargo, existe la necesidad de transformación de las voluntades de los servidores públicos, en ese terreno es donde debe ponerse el acento, puesto que la función pública adolece de innumerables problemas, producto de la actuación de sus funcionarios.

Como producto de los trabajos de la Comisión Interinstitucional creada en 1995 -como afirmamos anteriormente-, se establece el Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Estado de Puebla con la finalidad de identificar áreas de oportunidad para un servicio más eficaz y eficiente que posibilite la atención prioritaria a la modernización y coloque a la administración pública del Estado de Puebla como una administración de alta eficiencia y calidad que responda a las necesidades presentes y futuras de la administración.

En la estructura del programa se han creado las unidades de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática, (UDAPIS) órganos que en cada organismo generan un proceso de planeación estratégica y concretan diversos proyectos, actualmente 18 instituciones han participado en el programa logrando involucrar a 841 servidores públicos con 281 horas de trabajo<sup>13</sup>.

Actualmente, en cada organismo se instrumenta un Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad que en su conjunto agrupa a 929 acciones de identificación de modernización estructuradas en 9 proyectos detonadores y 12 de carácter interinstitucional<sup>14</sup>. La prioridad de los cursos de acción es en las áreas en contacto con los ciudadanos, la filosofía del programa radica en considerar al ciudadano como la razón del mismo.

La Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública es la responsable de dicho programa, la cual se apoya en sus delegados mediante la creación de las UDAPIS, denominándolos «agentes de cambio».

La instrumentación del programa está estructurado en tres fases: a) identificar áreas de oportunidad mediante un diagnóstico estratégico; b) estructuración del proceso de rediseño

<sup>12</sup> Op Cit. p. 3.

<sup>13</sup> Gobierno del Estado de Puebla. Coordinación de Desarrollo Administrativo, Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, Documento de Trabajo, p. 17

<sup>14</sup> Op Cit, p. 5



administrativo y funcional del servicio público; c) la fase de instrumentación del proyecto mediante un diagnóstico estratégico seleccionado por el organismo responsable.

Con el propósito de conocer el nivel de calidad del servicio público se realizó la medición de doce tópicos para ubicar e identificar las áreas de atención prioritarias, los rubros corresponden a seguridad, ausencia de errores en la prestación del servicio, tangibilidad, estado de las instalaciones físicas para la prestación del servicio, confiabilidad, cumplimiento del servicio en el tiempo prometido, capacidad de respuesta, rapidez en la prestación integral del servicio, profesionalidad, conocimientos y capacidades técnicas necesarias para la prestación del servicio, cortesía, consideración y amabilidad del personal de contacto durante la prestación del servicio, cercanía y facilidad de acceso del punto de prestación del servicio, comunicación e información recibida por el usuario con relación al servicio y su prestación, de esta manera se tiene en instrumentación la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, modernización del Registro del Estado Civil, Procuraduría del Ciudadano, Servicio Computarizado de Emergencia 08, modernización de las agencias del Ministerio Público<sup>15</sup>.

Se creó el del Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad, el cual fue inaugurado en el mes de octubre pasado; este centro queda en administración por el Instituto de Administración Pública del Estado mediante un convenio con la Secretaría de Desarrollo Administrativo, Control y Evaluación de la Administración Pública. Tiene como finalidad la capacitación del servidor público para la mejora continua de su función, en estos momentos el centro imparte siete cursos : Calidad en el servicio, Conceptos básicos de calidad, Técnicas de atención al cliente, Liderazgo de calidad, Rediseño de servicios, Administración de proyectos, Modelo de desarrollo administrativo y Calidad<sup>16</sup>.

Uno de los servidores públicos prioritarios a capacitarse en el centro es aquel personal de contacto directo con el usuario. Se concibe la capacitación para todos los niveles de servidores públicos; el centro está diseñado para atender anualmente por lo menos dieciséis mil servidores públicos, con un proceso de rotación, en el mediano plazo se extenderá la capacitación a una cobertura mayor incorporando las diferentes localidades del estado, a esta fecha se ha capacitado a seis mil ciento cincuenta y seis servidores públicos y se han impartido 347 cursos<sup>17</sup>.

## **CONSIDERACION DE ENFOQUE COMPARATIVO**

La orientación reciente en la administración pública impulsada por la administración actual, es el establecimiento de estrategias políticas y formas encaminadas a la modernización de la administración pública estatal, así como la mejora en la acción gubernamental y mejoramiento en la prestación de sus servicios, que le impulsan procesos administrativos de racionalización que permitan el ahorro de tiempo, traducido en reducción de trámites y costos, paralelo a ello

<sup>15</sup> Op Cit. p. 8

<sup>16</sup> Op Cit, p. 16

<sup>17</sup> Op Cit, p. 17

una disciplina presupuestal, vigilancia y control en el ejercicio del gasto. Los puntos centrales de incidencia corresponden a fiscalización del gasto, ejecución de auditorías gubernamentales, auditoría y verificación de obra pública, actualización legislativa, promoción de una mayor participación ciudadana, innovación de instrumentos de control y evaluación.

La modernización de la administración pública se ha planteado en dos planos de instrumentación: la reforma administrativa, mediante la aprobación de la nueva Ley Orgánica que reorganiza y funcionaliza a la administración, y la simplificación administrativa, así como el Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad con la instrumentación de proyectos institucionales y detonadores, ambos han sido cubiertos en tres etapas, la primera corresponde de 1993 a 1994, que en detalle significa el establecimiento de una nueva forma de gobierno, nueva filosofía y objetivos, reorientación de dependencias y entidades, elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la administración Pública Estatal que tiene como elementos centrales establecer las bases para la federalización, claridad en las atribuciones y competencias de las dependencias, definición del carácter y normatividad de las entidades paraestatales, bases para la sectorización de las entidades, participación ciudadana en las acciones de las dependencias, relación formal de equipo administrativo que el Estado tiene con los tribunales administrativos y del trabajo, elaboración y adecuación de los reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada, elaboración de los manuales de organización de las dependencias y entidades, lo anterior permite tener análisis permanente de funciones, facultades y estructuras, simplificación de normas y procedimientos e incidir en la atención al ciudadano con mayor eficacia y eficiencia, la segunda etapa significó la definición de los programas de descentralización y desconcentración, el rediseño orgánico estructural y funcional de las dependencias y entidades, propuesta de la nueva Ley Orgánica, para la adecuación de las diferentes secretarías y creación de nuevas, creación del marco jurídico complementario mediante la modificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, del Instituto de Asistencia Pública, decreto de creación del Hospital para el Niño Poblano, del Instituto Poblano de la Vivienda Popular, del Sistema Estatal, del COPLADEP, estructuración de reglamentos interiores, expedir la Ley de Entidades Paraestatales, de Procedimiento Administrativo, Acuerdo de Sectorización, Ley para la Protección a Víctimas del Delito, estructuración del marco jurídico complementario mediante reglamentos interiores de las secretarías de Educación Pública, Salud, Comunicaciones y Transportes y Turismo, decretos y acuerdos de abrogación de la Comisión de Comunicaciones del Estado, Unidad de Proyectos Legislativos, Coordinación del Programa Desarrollo Regional Angelópolis, Patronato de Promotores Voluntarios, decreto de Creación de la Comisión del Patrimonio Edificado del Estado ; en la tercera etapa, en instrumentación, tenemos creación de nuevas dependencias y entidades mediante la Procuraduría del Ciudadano, Instituto de Capacitación para las Fuerzas de Seguridad ; creación de Comisiones Interinstitucionales, las cuales corresponden del transporte, de desarrollo urbano e inmobiliario ; creación de consejos, desarrollo rural (formalización), de cultura, (instalación), de seguridad pública y vialidad ; modernización y desarrollo administrativo, inicio formal del programa de modernización administrativa, reingeniería de procesos o rediseño, mejora continua en los procesos, simplificación administrativa en los trámites, calidad total en los servicios ; manuales de organización,

actualización, de las dependencias que modifican sus funciones o estructuras ; elaboración en las dependencias de nueva creación ; otras acciones, mediante la revisión y actualización de diversos ordenamientos legales, optimizar el uso de los inmuebles propiedad del estado y rentados.

El proceso de evaluación de los proyectos comentados está en proceso de medición por la Coordinación General de Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

## **VISUALIZACION DE PERSPECTIVAS FUTURAS**

El entorno socioeconómico-político tanto en un contexto internacional, como nacional y regional ha cambiado substancialmente en los últimos 16 años, como lo expresa Bernardo Kliskberg, 1994,<sup>18</sup> varios elementos destacan de esa nueva conformación : la revolución tecnológica particularmente en la informática y electrónica, los nuevos procesos productivos que desplazan materias primas tradicionales, cambio geopolítico, que establece una nueva coordinación de poder mundial (el colapso del socialismo, el resurgimiento de los regionalismos), una sociedad más informada y participativa, así como altamente diferenciada, tanto en sus valores como en sus intereses económicos, sociales y políticos.

Dichos cambios necesariamente conllevan a la modificación de la acción del estado y su función pública ante la sociedad y desde luego las características y modalidades que asume la administración pública. La acción del estado como su administración pública no han respondido en la dinámica de cambio con la rapidez de la modificación de su entorno, causa por la cual en los últimos años la administración pública ha desempeñado un papel deslegitimador de la acción del estado, los autores estudiosos del fenómeno coinciden en la acción devaluatoria de la administración pública, en consecuencia se plantea la urgente necesidad de la modernización del estado, algunos le llaman reforma del estado o bien unos más, el rediseño. Enfoques que se inscriben desde la consideración de un problema de eficiencia, modificar la relación insumo-producto, pasando por un enfoque de eficacia, es decir, modificación en los logros de objetivos, hasta aquellos que considera un problema de legitimidad, cada enfoque necesariamente concluye en la necesidad de diferentes cambios y soluciones, como por ejemplo, técnicos administrativos, jurídico administrativo, socio-organizacionales y políticos-administrativos, sin embargo, para solucionar los diferentes y complejos problemas sociales, se debe abordar la perspectiva del cambio incluyendo tanto uno como otro enfoque, en una concepción global e integral.

Los cambios operados reseñados anteriormente reflejan preocupaciones, como la racionalidad, la eficiencia, eficacia, y sobre todo, la incorporación del ciudadano mediante los mecanismos y normas establecidas para emitir su opinión en la instrumentación de las políticas gubernamentales, preocupaciones estas que insertan los cambios de la administración pública estatal en un parámetro de referencia global e incluyendo los diferentes enfoques sobre los

<sup>18</sup>El rediseño del Estado, documento introductorio, compilador Bernardo Kliskberg, INAP-FCE

cambios necesarios que debe operar la acción del estado, conformándose una eficiencia y eficacia así como una nueva relación gobierno-sociedad considerando que su acción desde principio y fin es el ciudadano, es decir, una administración pública al servicio de la sociedad. La administración pública estatal se encauza en correspondencia a los cambios internacionales y nacionales, construyendo una acción gubernamental acorde a las exigencias de la sociedad de cara al siglo XXI.

## *Bibliografía*

### CAPITULO I

**Anuario Estadístico del Estado de Puebla.** Onceavo Censo General de Población y Vivienda. De 1995 INEGI. **Conteo de Población y Vivienda INEGI 1995.** Ed. 1996.

**Integración Territorial Puebla 1990.** INEGI.

**Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999.**

Embris, Arnulfo. **Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México.** 1990. Servicios Editoriales S.A. de C.V. México 1993.

Panorama Agropecuario. **VII Censo agropecuario 1991.** INEGI.

**XIV Censo industrial, XI Censo comercial y XI Censo de Servicios.** Censos Económicos de Puebla. Ed. 1995.

### CAPITULO II

Gobierno del Estado de Puebla. - **Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal,** Puebla, Gobierno del Estado, 1996, pp. 72.

Gobierno del Estado. - **Plan Nacional de Desarrollo 1993-1999,** Puebla, Gobierno del Estado, 1993, pp. 156.

**Documento de Trabajo,** Charbel Jorge Estefan Chidiac, pp. 109

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Primer Informe de Gobierno 1982,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 25

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Segundo Informe de Gobierno 1983,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 23

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Tercer Informe de Gobierno 1984,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 29

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Cuarto Informe de Gobierno 1985,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 31

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Quinto Informe de Gobierno 1986,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 47

Gobierno del Estado de Puebla. Guillermo Jiménez Morales, **Sexto Informe de Gobierno 1987,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 48

Gobierno del Estado de Puebla. Mariano Piña Olaya, **Primer Informe de Gobierno 1988,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 54

Gobierno del Estado de Puebla. Mariano Piña Olaya, **Segundo Informe de Gobierno 1989,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 76

Gobierno del Estado de Puebla. Mariano Piña Olaya, **Tercer Informe de Gobierno 1990,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 116

Gobierno del Estado de Puebla. Mariano Piña Olaya, **Cuarto Informe de Gobierno 1991,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 139

Gobierno del Estado de Puebla. Mariano Piña Olaya, **Sexto Informe de Gobierno 1993,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 223

Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, **Primer Informe de Gobierno 1994,** Gobierno del Estado de Puebla, pp. 118

Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, **Segundo Informe de Gobierno 1995,** Gobierno del

Estado de Puebla, pp. 155

Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, Tercer Informe de Gobierno 1996, Gobierno del Estado de Puebla, pp. 143

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1990**, pp.13

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1991**, pp.18

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1993**, pp.16

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1994**, pp.28

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1995**, pp.21

Gobierno del Estado de Puebla. **Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1996**, pp.40

### **CAPITULO III**

Gobierno del Estado de Puebla.- **Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal**, Puebla, Gobierno del Estado, 1996, pp. 72.

Gobierno del Estado.- **Plan Nacional de Desarrollo 1993-1999**, Puebla, Gobierno del Estado, 1993, pp.156.

Gobierno del Estado, **Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público**, Puebla, Gobierno del Estado, 1994, pp.20.

Gobierno del Estado, **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado**, Puebla, Gobierno del Estado.

### **CAPITULO IV**

Gobierno del Estado de Puebla.- **Proyecto Ejecutivo, Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad**, Gobierno del Estado de Puebla, 1996, pp. 42

Gobierno del Estado.- **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado**, 1984, Puebla, Gobierno del Estado, 1993, pp. 138

Gobierno del Estado.- **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla**, 1984, pp. 509

Gobierno del Estado, **Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado**, Gobierno del Estado, 1978, pp. 5

Gobierno del Estado, **del Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno del Estado**, Gobierno del Estado, 1991, pp. 20

Gobierno del Estado, **del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado de Puebla**, Gobierno del Estado, 1981, pp. 34

Gobierno del Estado, **los del Sistema de Ahorro para el Retiro**, Gobierno del Estado, 1992, pp. 8

Gobierno del Estado, **Programa de Prestaciones Contingentes de los Trabajadores al Servicio del Estado**, Gobierno del Estado, 1995, pp. 8

Gobierno del Estado, **Manual de Organización de la Junta de Administración del Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno del Estado de Puebla**, Gobierno del Estado, 1952, pp. 31

Gobierno del Estado, **Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad**, Gobierno del Estado, 1995, pp. 109

Gobierno del Estado, **Documento interno, Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla**, Gobierno del Estado, 1996, pp 40

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A. C., Informe de Gobierno, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A. C, 1996, pp.45

### **CAPITULO V**

Gobierno del Estado de Puebla. Convenio de Desarrollo Social 1996, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Puebla, 11 de enero de 1996, pp. 43.

Gobierno del Estado de Puebla. Periódico Oficial, del 24 de marzo de 1995. Decreto del Ejecutivo del Estado, que crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Municipal, pp.13.

Gobierno Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Puebla, el 15 de marzo de 1993, pp. 11.

- Gobierno Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Acuerdo de coordinación que ratifican el Gobierno del Estado de Puebla y el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el 15 de marzo de 1995, pp. 11.
- Gobierno del Estado de Puebla. Acuerdo de coordinación que celebran el titular del Ejecutivo del Estado y el H. Congreso del Estado, para la actualización y mejoramiento del Programa estatal, pp.10
- Gobierno del Estado de Puebla. Convenio de Colaboración Administrativa en materia de Ingresos Municipales que celebran el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas y los Municipios del Estado a sus Ayuntamientos, 18 de marzo de 1991, pp.16.
- Gobierno del Estado de Puebla. Consejo Estatal de Seguridad. Acta número uno del consejo estatal de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el día 20 de marzo de 1996, pp.14.
- Gobierno del Estado de Puebla. Secretaría de Educación Pública. Acuerdo de desconcentración de la atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los aspectos administrativos y de desarrollo educativo a través de la participación social y la atención regionalizada, en marzo de 1995, pp.8.
- Gobierno del Estado de Puebla. Convenio que de conformidad con el acuerdo nacional para la Modernización de la Educación básica, celebran por una parte, el Ejecutivo Federal y , por la otra, El Ejecutivo del Estado libre y soberano de Puebla, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajos del Estado, 18 de mayo de 1992, pp. 14.
- Gobierno del Estado de Puebla. Acuerdo Nacional para la descentralización de los Servicios de Salud, 24 de marzo de 1993, pp.7.
- Gobierno Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el gobierno del Estado de Puebla, celebran el Convenio de coordinación par la descentralización en materia de construcción y conservación de caminos rurales y alimentadores, marzo de 1996, pp.8.
- Gobierno Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el gobierno del Estado de Puebla, celebran el Convenio de coordinación par la descentralización para la descentralización en materia de conservación de la red carretera federal secundaria, marzo de 1996, pp.21.
- Gobierno Federal. Convenio que celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal. Por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el Gobierno del Estado de Puebla, 15 de marzo de 1996, pp.48.
- Gobierno del Estado de Puebla. Periódico Oficial, 28 de marzo de 1995. Acuerdo del Ejecutivo del Estado, que crea la Coordinación del Programa de Desarrollo Angelópolis, pp. 7.
- Gobierno del Estado de Puebla. Acuerdo de Coordinación Administrativa en materia de Salud, 24 de marzo de 1993, pp.10.
- Congreso del Estado de Puebla, Instituto de Administración Pública de Puebla, Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública. Manual de Apoyo a la Gestión Municipal, septiembre de 1996, pp.168-170
- Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Finanzas. Anexo de Inversiones Públicas, noviembre de 1995, pp. 182.

## CAPITULO VI

- Gobierno del Estado de Puebla. **Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999**, Gobierno del Estado de Puebla, mayo de 1993, pp 156
- Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, **Primer Informe de Gobierno 1994**, 15 de enero de 1994, Gobierno del Estado de Puebla, pp. 122.
- Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, **Segundo Informe de Gobierno 1995**, 15 de enero de 1995, Gobierno del Estado de Puebla, pp. 159.
- Gobierno del Estado de Puebla. Manuel Bartlett Díaz, **Tercer Informe de Gobierno 1996**, 15 de enero de 1996, Gobierno del Estado de Puebla, pp. 217
- Gobierno del Estado de Puebla. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla**, Periódico oficial , martes 04 de junio de 1996, Gobierno del Estado de Puebla, pp.72
- Gobierno del Estado de Puebla. Coordinación de Desarrollo Administrativo, Secretaría de Desarrollo, **Evaluación y Control de la Administración Pública**, Documento de Trabajo, pp. 20
- Estudio Comparativo de la Ley Orgánica Estatal**, Edmundo Perroni Rocha, Documento de trabajo, pp. 20

**El Rediseño del Estado**, documento introductorio, compilador Bernardo Kliksberg, INAP-FCE, pp. 269

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES





## MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

### *Convenio de Desarrollo Social*

**S**uscrito el 11 de enero del presente año, su objetivo es coordinar las diferentes acciones y la aplicación correspondiente de políticas y asignación de recursos para instrumentar los programas concernientes a la política en la búsqueda de la superación de la pobreza en el estado, y así mismo impulsar el desarrollo tanto regional como social con el objeto de elevar los niveles de bienestar, posibilitar la igualdad de oportunidades y elevar la calidad de vida de la población, particularmente disminuir la pobreza, intensificar la participación social en las políticas gubernamentales y propiciar un dinamismo del sistema federal por medio de la descentralización de programas de carácter de desarrollo social, con recursos presupuestales que forman parte del ramo 00026, referente a la «Superación de la pobreza». Su origen es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual faculta al gobierno federal para suscribir convenios de coordinación con el gobierno de las entidades federativas, con la finalidad de la elaboración y ejecución de los programas desprendidos del sistema.

Los aspectos prioritarios de acción concertada para la inversión, control y evaluación de los programas de inversión corresponden a los rubros de vivienda, educación primaria y secundaria, agua potable, drenaje y letrinas, salud, electrificación, caminos, apoyos alimenticios, y nutricionales, abasto, empleo emergente, preservación de recursos naturales, fomento a la producción, apoyos a la superficie agrícola de alta siniestrabilidad, baja productividad, capacitación, asistencia técnica a los municipios y grupos sociales y, en general, diferentes programas con el propósito de mejorar el bienestar general. Se concibe al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado como el mecanismo de coordinación interinstitucional único; con esa finalidad se busca fortalecer su integración de operación. Así mismo, se plantea la consolidación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal para planear, programar, operar, controlar, evaluar y dar seguimiento a las diferentes acciones programadas con recursos del ramo 00026.

La planeación se concibe de acuerdo al concepto de microrregiones, el cual representa el método más apropiado para la integración de diversos programas regionales. Se pondrá en marcha un sistema de información para la planeación que operará en cada municipio con el propósito de mejorar los procesos de planeación y programación para la consecución de los propósitos de la política de desarrollo social; sus características: identificar las carencias en materia de servicios básicos, ser dinámico y actualizado mediante un inventario de obra realizada en cada localidad, los municipios se conciben como la fuente primaria receptora de dicho sistema. La Secretaría de Desarrollo Social establecerá un programa de descentralización de sus acciones y de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, establecido en el ramo 00026. El Fondo de Desarrollo Social Municipal atenderá los servicios básicos y de construcción de infraestructura y atenderá los programas suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje, electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales,

urbanización de colonias populares y comunidades rurales, mejoramiento de vivienda, construcción y edificación de comunidades educativas, apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria, instalaciones deportivas menores, infraestructura de salud, alimentación y nutrición, caminos rurales, proyectos productivos para los grupos marginados, apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad o bien, de baja productividad, acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica administrativa de los municipios. Junto con ello, operará el Fondo de Prioridades Estatales, y además, el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

Estos organismos operarán en una sola estrategia. Los recursos totales se integrarán con el 50% de recursos federales del ramo 00026 y el 50% de los recursos estatales y su distribución se realizará mediante fórmula definida por el gobierno del estado. Se destinará un 3% al Fondo de Desarrollo Social Municipal del total de dicho fondo para gastos indirectos, cuyo propósito es apoyar el proceso de descentralización en el gobierno del estado, elevar la capacidad técnica administrativa, de promoción a la organización y participación social de los municipios. La Secretaría de Desarrollo Social dispondrá del 1% de estos recursos y el resto será una distribución entre el estado y los municipios. El ejecutivo federal se compromete mediante este convenio a transferir al ejecutivo estatal recursos presupuestales asignados al Fondo de Desarrollo Social Municipal de los programas del ramo 00026, por un monto de \$418,741,450.00, y la misma cantidad será aportada por el gobierno del estado. Otro aspecto lo constituye la participación social; para ello, mediante la Secretaría de Finanzas, el ejecutivo estatal promoverá el fortalecimiento de sus áreas técnicas responsables para la capacitación y promoción que se traduzcan en un apoyo a la organización y participación social, los diferentes programas del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se instrumentarán en forma preferente mediante la participación de la ciudadanía en forma organizada.

El desarrollo municipal interinstitucional es parte de la preocupación de este convenio, así, el ejecutivo federal mediante la Secretaría de Desarrollo Social y el ejecutivo estatal formularán un programa que conjuntamente instrumentarán y darán seguimiento; para tal efecto, se atenderán particularmente: aspectos técnico-administrativos, la promoción y organización social a los municipios con niveles mayores de pobreza y escaso desarrollo de su capacidad administrativa y técnica, se establecerá un diagnóstico, objetivos, estrategias y metas, así mismo se establecerán los instrumentos y además se establecerán las proyecciones a mediano plazo. Dicho programa se establecerá a los tres meses a la firma de este convenio y entrará en operación en el presente ejercicio fiscal. El ejecutivo federal y estatal, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos del presente convenio, establecerán acciones de evaluación, control, seguimiento de los programas y el uso de los recursos, así mismo, el ejecutivo federal se compromete a establecer acciones pendientes a la instrumentación o fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación que conduzcan al desarrollo y modernización de la administración tanto estatal como municipal.

### ***Acuerdo de Coordinación para Instrumentar un Programa de Coordinación Especial Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.***

Firmado el 15 de marzo de 1993 entre los ejecutivos del gobierno estatal y federal. Tiene como finalidad fortalecer la operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental y mediante la firma del Convenio de Desarrollo Social de 1996, se acuerda fortalecer este sistema; para tal efecto el ejecutivo estatal se compromete a adecuar su marco jurídico en dicha materia en correspondencia con la normatividad nacional y objetivos y políticas federales, y fortalecer la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado para su mejor desempeño.

### ***Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.***

Publicado en el Diario Oficial el viernes 29 de diciembre de 1989, cuyo objetivo en relación a las funciones de carácter operativo de administración de los ingresos federales en que se asuman por el estado. Los impuestos a que se refiere el párrafo anterior corresponden a impuestos al valor agregado, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliarios dentro de la circunscripción territorial del estado, quedan al margen de ello los impuestos por la Secretaría de Hacienda y sus organismos descentralizados.

### ***Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.***

El objeto es la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre del año 1978.

### ***Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Municipales que celebran el gobierno del estado a través de la Secretaría de Finanzas y los municipios del estado a través de sus ayuntamientos.***

Suscrito el 18 de marzo de 1991, cuyo propósito es establecer la coordinación entre el ejecutivo estatal y los municipios en lo referente a : impuesto sobre la adquisición de bienes muebles e inmuebles, impuesto predial, derechos por consumo de agua, infracciones de tránsito, revista, arrastre y guarda de vehículos, catastro, asesoría técnica, los municipios con la finalidad de alcanzar los objetivos de este convenio se comprometen a apoyarse en las diversas recomendaciones y la correspondiente asistencia técnica administrativa y jurídica proporcionada por la Secretaría de Finanzas; así mismo, se acepta que la mencionada secretaría está facultada para llevar a cabo acciones de planeación, normatividad y evaluación de las cuestiones coordinadas. Cuando se presente incumplimiento por la secretaría los municipios podrán asumir a su cargo cualquiera de la atribuciones que conforma este convenio que ejerza la secretaría. Los municipios aceptan cubrir los gastos especificados por concepto de administración y asesoría de las materias coordinadas y un 10% para la alimentación de los

internos del Centro de Readaptación Social Municipal del Distrito Judicial que les corresponda y un 5% para el mantenimiento del centro de salud correspondiente. Dichos montos serán descontados de la recaudación que se obtenga de los ingresos municipales que anteriormente se mencionan. Ambas instancias de gobierno se comprometen a detallar mediante anexos a este convenio las particularidades sobre los mecanismos de actuación para cubrir los objetivos del mismo, en correspondencia a las necesidades particulares de cada municipio. Con la finalidad de una mejor coordinación los municipios podrán formar grupos regionales inter-municipales con sus respectivos representantes.

***Acuerdo celebrado entre el titular del ejecutivo del estado y el H. Congreso del estado con la finalidad de coordinación para la actualización y mejoramiento del Programa Estatal Coordinado de Control y Fiscalización de los Ingresos Públicos Municipales.***

Firmado el día 10 de marzo de 1993, el presente acuerdo corresponde a la necesidad de actualización para mejorar y fortalecer la coordinación de ambas esferas de gobierno, como antecedente inmediato están las bases de coordinación para la realización del Programa Estatal Coordinado de Control y Fiscalización de los Ingresos y Gastos Públicos Municipales, suscrito en octubre de 1985. Tiene como finalidad la coordinación, mediante la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública y el H. Congreso por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda para la actualización y fortalecimiento del programa instrumentando lo siguiente entre otros aspectos : promover la uniformidad en lo referente a normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad así como normas de auditoría gubernamental, de archivo contable y documentos justificativos al igual que probatorios del ingreso y gasto público, mejorar los sistemas de control de los fondos públicos municipales mediante apoyos técnicos y asesoría jurídica, intercambiar información e intercambiar experiencias para detectar deficiencias en el control, fiscalización y evaluación y así mismo, instrumentar acciones tendientes a establecer mecanismos que subsanen las deficiencias, se establecen compromisos de capacitación técnica y jurídica de una manera permanente tanto para la función pública de los órganos referentes a la materia de este convenio al igual que para los órganos de las instancias municipales, evaluar el funcionamiento efectivo de los órganos de control de los ayuntamientos en forma periódica que permita corregir o fortalecer su labor.

***Acuerdo de coordinación que ratifican el ejecutivo estatal y el H. ayuntamiento del municipio de Puebla para el fortalecimiento de programa especial denominado : Promoción y Gestión para el Establecimiento del Subsistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público.***

Suscrito el 15 de marzo de 1993, el presente convenio si bien corresponde al municipio de Puebla, es prototipo de los suscritos con los 217 municipios que en el transcurso del mes de marzo del mismo año se suscribieron; dicho convenio es producto de la ratificación del Convenio de Desarrollo Social suscrito por el gobierno federal y el estatal. Con fecha 6 de enero de

1983 entra en vigor la Ley de Planeación como elemento coordinador en las actividades de planeación entre el gobierno federal y el estatal, incorporando la participación que corresponda a los municipios. Este acuerdo tiene como propósito consolidar un sistema integrado de control y acción gubernamental que permita hacer eficiente la administración pública en los diferentes órganos de gobierno. El H. ayuntamiento del municipio de Puebla se compromete a fortalecer los sistemas de coordinación con el ejecutivo del estado mediante la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública con la finalidad de la elaboración, operación y seguimiento del programa anual de trabajo, identificar y recomendar al órgano de control estatal las acciones conducentes para la simplificación administrativa que sirvan al mejoramiento de los programas en el proceso de descentralización que acuerde el gobierno federal al igual que el gobierno estatal, atender las denuncias y dar respuesta mediante el fortalecimiento del Subsistema de atención, verificar y evaluar en coordinación con el órgano de control del gobierno estatal conforme la normatividad vigente los programas de ejecución de obra de alcance municipal, promover la participación ciudadana en relación a la vigilancia en las acciones gubernamentales, en coordinación con el estado las actividades conducentes para el inventario nacional de obra pública. El estado se compromete a: proporcionar al ayuntamiento el apoyo técnico que requiera en los programas de modernización y simplificación administrativa al igual que los de control y evaluación, instrumentar medidas para fortalecer los programas que descentralice el gobierno federal, establecer en coordinación con el ayuntamiento el sistema municipal de información y divulgación sobre el gasto público y los programas de alcance municipal, de igual manera, acciones que cumplan los objetivos y políticas gubernamentales de control y evaluación de sus acciones, proporcionar asesoría al ayuntamiento en la operación del sistema de información y divulgación sobre el gasto público al igual que apoyo técnico para avanzar en los programas de fiscalización, control y evaluación de sus recursos así como los que la federación y el Estado le transfieran para su administración, promover la participación del municipio del ayuntamiento en el establecimiento y operación del Subsistema de Atención a Quejas y Denuncias Municipales.

### ***Decreto del ejecutivo del estado que crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Municipal.***

Publicado en el Periódico Oficial el día viernes 24 de marzo de 1995, en calidad de órgano auxiliar de consulta y participación interinstitucional con el propósito de instrumentar acciones para fortalecer la estructura municipal y su regionalización, cuyo objeto es propiciar que se desarrollen acciones coordinadas, articuladas, congruentes, de apoyo directo a los municipios, que los municipios dispongan de instrumentos técnicos-administrativos y de carácter financiero para optimizar el aprovechamiento de sus recursos y los transferidos de las diferentes instancias gubernamentales para su administración, establecer marcos de planeación necesarios, para instrumentar planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, congruentes con las bases programáticas del desarrollo, promover la modernización administrativa, fortalecer las finanzas públicas de esta instancia de gobierno, de esta manera el consejo, como órgano auxiliar de la administración pública estatal tiene entre otras funciones : contribuir con el gobierno del estado para la formulación e instrumentación de políticas en este ámbito, así mismo, asesorar y apoyar a los ayuntamientos para la creación de un sistema de información municipal y dar

seguimiento a los convenios suscritos entre el gobierno del estado y los ayuntamientos así como los gobiernos intermunicipales, establecer programas permanentes de asesoría, capacitación así como adiestramiento a los servidores públicos municipales, promover y realizar investigaciones sobre la problemática de este ámbito de gobierno. Forman parte de este consejo un presidente que corresponde al gobernador del estado, un coordinador, el secretario de Gobernación ; un secretario técnico, el vocal ejecutivo del centro estatal de desarrollo Municipal, vocales representantes de las siguientes dependencias : H. Congreso del estado, secretarías de : Gobernación, Finanzas, Educación Pública, Salud, Desarrollo Económico, Desarrollo Rural, Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, Desarrollo Urbano y Ecología, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del estado y los presidentes municipales de los distritos electorales locales.

### ***Decreto que crea el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.***

Publicado en el Periódico Oficial el martes 26 de marzo del presente año con fundamento en la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y como miembro, el poder ejecutivo del estado, del Consejo Nacional de Seguridad Pública donde se compromete a apoyar e impulsar la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública y con el compromiso de fortalecer disposiciones que permitan una mayor participación ciudadana y considerando que el desarrollo económico y social puede establecerse en un marco de orden público, tranquilidad social, justicia individual y colectiva y con el compromiso de coadyuvar en la planeación, organización, control, mejoramiento de los servicios de seguridad, vialidad y procuración de justicia, prevención y readaptación social se crea un organismo donde confluyan los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, cuyo propósito es ser un organismo normativo, técnico, de consulta y colaboración ciudadana, quedando bajo su responsabilidad la coordinación, planeación y supervisión del sistema nacional en el ámbito estatal, así mismo, la evaluación, control y seguimiento de los diversos programas del sistema, como lo establece el artículo primero del decreto, sus actividades establecidas en los renglones anteriores son las relacionadas directa e indirectamente con la prevención del delito, la seguridad pública, la vialidad, la procuración de justicia, la readaptación y la participación ciudadana como lo norma su artículo segundo. Este organismo lo integran : un presidente honorario, el gobernador del estado, un presidente ejecutivo, el secretario de Gobernación, un secretario ejecutivo, persona designada por el gobernador, un asesor jurídico, el Director General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado; vocales, titulares de las Instituciones y organismos públicos siguientes : por el gobierno del estado, los secretarios de Finanzas, de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Comunicaciones y Transportes, el procurador de Justicia, el subsecretario «B» de Gobernación, el director general de Gobierno, el director general de Seguridad Pública, el director de Vialidad, el director de Comunicación Social, el director general de Centros de Readaptación Social ; por el gobierno federal, el Comandante de la 6ª. región militar con sede en Puebla, el comandante de la XXV zona militar, el delegado de la Procuraduría General de

la República, el comandante del Destacamento Puebla de la Policía Federal de Caminos, el comandante del Destacamento Zaragoza de la Policía Federal de Caminos ; el director del Centro de Comunicaciones y Transportes, el delegado del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, de los ayuntamientos, el presidente municipal de Acatlán de Osorio, el presidente municipal de Chalchicomula de Sesma, el presidente municipal de Chiautla de Tapia, el presidente municipal de Guadalupe Victoria, el presidente municipal de Izúcar de Matamoros, el presidente municipal de Libres, el presidente municipal de Puebla, el presidente municipal de San Martín Texmelucan, el presidente municipal de Tecamachalco, el presidente municipal de Tehuacán, el presidente municipal de Tepexi de Rodríguez, el presidente municipal de Teziutlán, el presidente municipal de Xicotepec de Juárez, el presidente municipal de Zacatlán.

Sus atribuciones, entre otras, corresponden a : atender los problemas relacionados con el servidor público, procuración de justicia, vialidad, prevención, readaptación social, apoyar y participar en la celebración de convenios de participación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, instituciones públicas y privadas, participar en la planeación, integración y desarrollo del servicio nacional de apoyo a la carrera policial, promover la vinculación de los planes y programas estatales, municipales, regionales e intermunicipales con los lineamientos que establece el Consejo Nacional.

### ***Acuerdo del gobierno del ejecutivo del estado que crea la Coordinación del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.***

Celebrado el 28 de marzo de 1995. Considerando que el programa requiere de la instrumentación de proyectos tanto de infraestructura urbana, de mejoramiento de servicios que motive un proceso de desarrollo integral en los municipios de Puebla, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Amozoc, Cuautinchán, Ocoyucan, Cuautlancingo, San Miguel Xoxtla, Tlaltenango, Coronango, Domingo Arenas y por último San Martín Texmelucan y considerando además que el desarrollo integral implica diferentes áreas como planeación urbana, agua, drenaje, alcantarillado y saneamiento, tránsito, vialidad y transporte, desechos sólidos, vivienda, promoción industrial, comercio y abasto, turismo, educación, cultura y seguridad pública. Se crea dicho organismo que tiene como finalidad la coordinación de tales acciones gubernamentales.

### ***Relación de otros convenios relevantes***

#### **Gobierno federal y estatal**

Acuerdo de coordinación mediante la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que le transfiere la administración del Parque Nacional denominado La Malinche a los gobiernos de Tlaxcala y Puebla, suscrito con fecha 27 de febrero de 1996 ; Convenio de apoyo y colaboración que celebran el gobierno del estado y el IFE 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, así como para la

operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del IFE en dicha entidad federativa de fecha 17 de junio de 1996 ; anexo No. 6 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Puebla el día 16 de agosto de 1996 ; Convenio que establece la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el Estado de Puebla para la realización de acciones en torno al programa Alianza para el Campo en dicho estado firmado el 21 de agosto de 1996; Convenio de coordinación que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el estado de Puebla para la realización de un programa elemental de asistencia técnica de apoyo a la producción de granos básicos en el ciclo primavera-verano 1996, en la mencionada entidad suscrito el 23 de octubre de 1996 ; anexo No. 10 Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal-federal, que celebra el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Puebla el 5 de enero de 1994 ; Declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario de la zona de monumentos históricos de la ciudad de Puebla de Zaragoza y la Secretaría de Turismo suscrito el 28 de febrero de 1994 ; Convenio de coordinación celebrado por el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el gobierno del estado de Puebla el día 9 de junio de 1994 ; Convenio de coordinación que celebre el gobierno del estado de Puebla y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en materia de adopción, obtención de pensiones, alimentación y sustracción de menores en el plano internacional, el día 8 de agosto de 1995 ; Convenio de coordinación que celebra el gobierno del estado de Puebla y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la instrumentación de la convención por lo que suprime el requisito de la legalización de los documentos públicos del extranjero de fecha 8 de agosto de 1995.

### ***Gobierno estatal y municipal***

Acuerdo del ejecutivo del estado, que faculta al secretario de Finanzas para que acepte la designación de fideicomisario único en el contrato de fideicomiso que constituirán los Ayuntamientos de los Municipios de Puebla, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Amozoc, Cuautinchan, Santa Clara, Cuautlancingo, Xoxtla, Tlaltenango, Coronango, Ocoyucan,, Domingo Arenas y San Martín Texmelucan, con el gobierno del estado, el día 26 de enero de 1996.

Decreto del H. Congreso del estado que autoriza el convenio de coordinación para fomentar la actividad turística entre los Estados de Puebla, México, Tlaxcala y Veracruz, suscrito con fecha 13 de enero de 1995.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES: GOBIERNO FEDERAL-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS**

### ***Secretaría de Educación Pública***

En el proceso de descentralización destacan los acuerdos correspondientes de descentralización de la Secretaría de Educación Pública; existen dos acuerdos en ello :



## **Acuerdo Nacional para la Modernización y la Educación Básica.**

Que tiene como finalidad coordinar la función educativa entre el ejecutivo federal y estatal. El gobierno federal se compromete a vigilar en toda la república el cumplimiento del artículo tercero de la Constitución Política de la República, así mismo la Ley Federal de Educación, al igual que concertará las diferentes acciones conducentes para superar disparidades educativas en las regiones; el gobierno del estado se compromete a mejorar la calidad de los servicios educativos, ampliar la cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal, establecerá las medidas necesarias para que los municipios asuman en responsabilidad directa la dotación de equipo básico y el mantenimiento adecuado a las instalaciones de las escuelas públicas con recursos transferidos por el gobierno federal.

## **Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los Aspectos Administrativos y de Desarrollo Educativo a través de la Participación Social y la Atención Regionalizada.**

De fecha 14 de marzo de 1995, la materia de este acuerdo es propiciar decisiones oportunas y eficientes para los trabajadores de educación básica y normal, propiciando la incorporación de los padres de familia y de ciudadanía en general para contribuir en las diferentes actividades y eficiencia de la educación, particularmente en orientar las acciones de desconcentración hacia la mayor participación de los padres de familia en los procesos educativos, promover la democratización de la estructura escolar, establece un sólo sistema educativo el cual se encarga de dirigir y administrar el servicio de origen estatal y federalizado, incluye al personal de esa secretaría y los servicios del sistema, identifica las diferentes funciones muy particulares de los niveles de la secretaría y las formas de coordinación entre ellos, propicia la modernización y la eficiencia y eficacia fortaleciendo diferentes instancias regionales, atiende regiones con fuertes niveles de rezagos educativos.

Con la finalidad de cubrir los objetivos planteados se desconcentran los siguientes órganos del gobierno federal : Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, Instituto Poblano del Deporte y la Juventud, Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional en Puebla, Colegio de Puebla, Jefatura de Zona Puebla del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Delegación Estatal del Instituto Nacional para la Educación de Adultos, Delegación Estatal del Instituto Nacional Indigenista, Delegación del Consejo Nacional de Fomento Educativo en Puebla, Colegio de Posgraduados, Colegio de Bachilleres, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Instituto Nacional de Astrofísica y Electrónica, Coordinación Estatal de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, Coordinación Estatal de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, Coordinación Estatal de la Dirección General de Centros Educativos de Capacitación para el Trabajo. Consejo Educativo Poblano, Consejo Técnico de la Educación, Consejo Estatal del Deporte, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Regulando las relaciones laborales entre los trabajadores de la secretaría en forma supletoria por las disposiciones señaladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

y del reglamento de las condiciones generales del trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal.

### ***Secretaría de Salud***

Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, suscrito entre el gobierno del estado y el gobierno federal.

Corresponde la instrumentación mediante este acuerdo de cuatro estrategias : descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada, configuración de sistemas estatales, ampliación de la cobertura mediante un paquete básico de servicios, mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial. Los principios que animan dicho programa, el documento suscrito los resume en nueve; 1. Los estados de la federación asumirán cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado; 2. Los estados de la federación manejarán y operarán directamente los servicios de salud, en el ámbito de su competencia; 3. Los estados de la federación manejarán y operarán directamente los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de forma acorde con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales; 4. Los estados de la federación participarán efectivamente en el diseño e instrumentación de la Política Nacional de Salud; 5. El fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud se dará a partir de la consolidación de los sistemas estatales; 6. La integración al ámbito estatal de las estructuras administrativas que actualmente operan los servicios federales de salud; 7. El desahogo de las cargas de trabajo administrativo para la Secretaría de Salud, permitirá hacer eficaz su reorientación como instancia normativa y operativa en aquellas materias que son de ejercicio exclusivo de la federación; 8. El acercamiento de la autoridad local a la población demandante de servicios de salud, revitalizará la relación entre estas y permitirá ejecutar con eficacia las funciones del municipio en actividades sanitarias de conformidad con lo que la misma ley ordena; 9. En el marco del pleno respeto a los derechos laborales, se podrán desarrollar fórmulas innovadoras que permitan llevar hasta el límite regional los apoyos efectivos en beneficio de los trabajadores de la salud.

### **Creación del Consejo Nacional de Salud.**

Suscrito el 27 de enero de 1995, que tiene como finalidad la coordinación y la concertación de acciones entre el gobierno federal mediante su Secretaría de Salud y el gobierno del estado, cuyas funciones son establecer los lineamientos generales de acciones en la materia, propiciar la coordinación y unificación de criterios, la integración en funcionamiento de los sistemas estatales de salud, establecer lineamientos para la evaluación de los programas, fomentar la cooperación y experiencias en la materia, propiciar la participación de la comunidad de los diferentes programas a instrumentar.

### **Acuerdo de Coordinación Administrativa en Materia de Salud.**

Convenio suscrito entre el gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, el ejecutivo estatal y los doscientos siete ayuntamientos del Estado, la Secretaría de Salud federal y

estatal se comprometen a proporcionar las medidas técnicas y administrativas con la finalidad de la supervisión mensual que permita comprobar la calidad del agua para consumo humano.

### ***Secretaría de Comunicaciones y Transportes***

Respecto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con fecha 12 de octubre de 1996, se celebra un Convenio de coordinación general el cual estableció las consideraciones centrales para establecer el programa de descentralización de funciones, responsabilidades, recursos de dicha secretaría al gobierno estatal y sus municipios, dichos acuerdos constituyen la base para la instrumentación de convenios específicos de las diferentes áreas de la materia. En ese sentido, se han establecido dos convenios que se encuentran en operación: el de Coordinación para la Descentralización en Materia de Conservación de la Red Carretera Federal Secundaria, que tiene como propósito transferir bienes, recursos y responsabilidades necesarias para la conservación de la red carretera secundaria localizada en el estado, y el de Coordinación para la Descentralización de la Materia de Construcción y Conservación de Caminos Rurales y Alimentadores, por lo cual el gobierno federal transferirá al gobierno del estado bienes, recursos, responsabilidades, así como las funciones de conservación o construcción de caminos rurales alimentadores. En breve se instrumentarán tres programas mediante convenios en rubros particulares, correspondientes a, recursos humanos y técnicos, materiales, vehículos y maquinaria y financieros.

### ***Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.***

Para instrumentar el proceso de descentralización conforme el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se ha instrumentado el Programa Estatal de Desarrollo y mediante el Consejo de Desarrollo Rural, ambos Convenios suscritos el día 17 de abril del presente año, donde participan dependencias federales y estatales y se formulan las políticas de la materia, para impulsar el proceso de descentralización se transferirán al estado recursos y responsabilidades, mediante el acuerdo de instrumentar los programas formulados en el Programa Nacional Integral Alianza para el Campo se instrumenta el Consejo de Desarrollo Rural, el cual es presidido por el gobernador del estado, mediante las funciones otorgadas instrumenta el Programa de Desarrollo para el Campo, los programas inscritos en este convenio son, entre otros: Procampo, Produce Capitaliza dentro del cual tenemos Ferti Irrigación, Establecimiento de Praderas, Equipamiento Rural y Mecanización, además, Fomento a la Producción Lechera, Impulso a la Producción de Café, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, Capacitación, Ganado Mejor, Transferencia de Tecnología, Kilo por Kilo de Semilla, Módulo de Maquinaria, Bordos, Pastos y Ganado, Sistema de Información Agropecuaria.

## **RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL**

Las diferentes dependencias y organismos federales ubicados en el estado corresponden a las delegaciones de las Secretarías de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes,

Reforma Agraria, SEMARNAP, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Delegación Regional de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Coordinados, Procuraduría Federal de la República, Regional de la Unidad de Vigilancia del Fondo y Valores de la Tesorería Federal, Banco Nacional de Obras Públicas, Oficina de Educación Pública, Oficina Regional Jurídica de Ingresos Golfo Pacífico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficina Local de Recaudación de Puebla de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Distribuidora CONASUPO, LICONSA CONASUPO, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional del Agua, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Federal de Electricidad, Procuraduría Agraria, Servicios Coordinados de Salud Pública, Registro Federal de Electores, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría, , Veinticinco Zona Militar, CAPFCE, Procuraduría Federal del Consumidor, CORETT, I.S.S.S.T.E. Junta Local del IFE, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Infonavit, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo, FONACOT.

Algunas inversiones federales mediante los organismos que se detallan en el cuadro siguiente representan la inversión significativa en el estado.

El proceso de descentralización suscita complejos problemas, especialmente los de carácter laboral y financieros, se nota una imprecisión en estos aspectos y rigideces administrativas, seguramente el avance del proceso resolverá dicha problemática.

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS



## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

**E**stá normado por las leyes y la normatividad : de los Trabajadores al Servicio del Estado, de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado, del Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno del Estado y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado de Puebla, así como del Sistema de Ahorro para el Retiro, Programa de Prestaciones Contingentes de los Trabajadores al Servicio del Estado y Manual de Organización de la Junta de Administración del Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno del Estado de Puebla.

- Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.Establece la relación jurídica de trabajo para todos los efectos legales entre los trabajadores de base del estado: quedan excluidos de esta ley los supernumerarios y los de confianza, así como los trabajadores de la educación, que se rigen por sus leyes específicas, y los magistrados y jueces que se rigen por la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado. Para la no previstos en la presente ley, establece dicho ordenamiento, se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo y en su defecto la costumbre o el uso; a falta de ellos, los principios generales del derecho y la equidad . En la mencionada ley se establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores de base.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Define y propone quiénes son sujetos de responsabilidades en el ámbito local y municipal, considerando como tales a quienes ostentan un empleo, cargo o comisión en la administración pública estatal o municipal, en el poder legislativo o judicial, así como toda persona que maneje o aplique fondos y recursos públicos. La presente ley ejercita los dispositivos legales necesarios para regular la conducta de los servidores públicos.
- Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado.Tiene por objeto regular el otorgamiento de estímulos, los cuales pueden ser mención honorífica, diploma o medalla, recompensas, las cuales podrán ser vacaciones extraordinarias, becas personales en planteles o instituciones nacionales o del extranjero, sumas en efectivo o premios a los funcionarios y empleados del gobierno del estado. Para tal efecto se estructuran cuatro categorías : categoría A para 50 años de servicio; categoría B para 40 años de servicio ; categoría C para 30 años de servicio ; categoría D para 25 años de servicio. Las dos primeras dan derecho a medalla y las restantes a diploma.
- Ley del Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno del Estado. Establece para la entidad federativa de Puebla, con carácter obligatorio, el seguro de vida para los servidores del gobierno.
- Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado de Puebla. Establece los derechos a los siguientes beneficios que el Instituto proporciona con carácter obligatorio a los trabajadores al servicio de los poderes del estado de Puebla y organismos públicos descentralizados, los cuales son los siguientes: seguro de enfermedades generales y maternidad, seguro de riesgos de trabajo, servicios que eleven los niveles de vida de los beneficiarios de esta ley, créditos para adquisición de casa o terrenos para su construcción

destinados a la habitación familiar del trabajador, préstamos hipotecarios, préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero, con reserva de dominio, préstamos a corto plazo, jubilaciones, pensión por vejez, pensión por invalidez, pensión por muerte, pago póstumo a deudos, devolución del valor de sus aportaciones al fondo de pensiones a los trabajadores que se separen del servicio, estímulos económicos a los 20, 25 y 30 años de servicio y los demás que establezca la presente ley.

- **Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.** Establece el Sistema de Ahorro para el Retiro en favor de los trabajadores de la administración pública estatal, el cual se ejerce mediante la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, la cual está obligada a enterar el importe de las aportaciones correspondientes al Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, en la forma y términos previstos en este decreto, con excepción de las dependencias y entidades que cuenten con su propia nómina, las cuales serán responsables de cubrir esta responsabilidad.
- **Programa de Prestaciones Contingentes de los Trabajadores al Servicio del Estado.** Que tiene por objeto asegurar el patrimonio de los servidores públicos y de sus familiares independientemente de los beneficios proporcionados por el ISSSTEP, otorgando prestaciones económicas en el momento de su retiro del servicio activo, en caso de fallecimiento, a sus deudos, o en caso de quedar imposibilitados para seguir trabajando. El programa ofrece beneficios tales como seguro de vida, seguro de invalidez total y permanente, seguro de pérdidas orgánicas por accidente, fondo de retiro, ingresos netos superiores.
- **Manual de Organización de la Junta y Administración de Seguro de Vida para los Servidores del Gobierno el estado de Puebla.** Crea la Junta de Administración del Seguro de Vida para los Servidores, que tiene por objetivo recabar y administrar las cuotas de los asegurados y hacer el pago del seguro de vida instituido para los servidores públicos. Dicha junta está constituida por el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial y la base sindical de los trabajadores.

### ***Clasificación por áreas principales***

El personal al servicio del gobierno del estado se divide en tres grupos :

- **Trabajadores de base,** es aquel personal de carácter permanente que realiza fundamentalmente funciones operativas, administrativas y de apoyo.
- **Trabajadores supernumerarios,** son aquellos que prestan sus servicios en forma transitoria, eventual, en encargos o empleos no consignados específicamente en el presupuesto de egresos.
- **Trabajadores de confianza,** son aquellos que realizan una labor ejecutiva y personal de apoyo que se incorpora con base en un nombramiento expedido por el titular de la dependencia o entidad donde labora, dependiendo directamente de él.

## **DATOS CUANTITATIVOS**

El número de plazas asignadas de servidores públicos en el estado en las diferentes áreas para el ejercicio presupuestal 1996 se muestra en el cuadro siguiente:



## PLAZAS ASIGNADAS

SERVIDORES PUBLICOS	PLAZAS ASIGNADAS
Educación	24,723
Seguridad pública	5,585
Otras dependencias	6,856
<b>TOTAL DE SERVIDORES PUBLICOS</b>	<b>37,164</b>

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas del Estado.

El movimiento que registran las plazas asignadas en los últimos seis años, representan la evolución que se expresa a continuación:

### EVOLUCION DE PLAZAS ASIGNADAS SERVIDORES PUBLICOS

SERVIDORES PÚBLICOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Educación	13,502	20,608	14,946	15,469	24,271	24,723
Seguridad pública	3,347	3,423	3,447	3,422	3,681	5,585
Otras dependencias	6,952	7,160	7,511	7,529	7,888	6,856
<b>Total de servidores públicos</b>	<b>23,801</b>	<b>31,191</b>	<b>25,904</b>	<b>26,420</b>	<b>35,840</b>	<b>37,164</b>

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas del Estado.

Como se puede observar, del total de plazas asignadas existe un incremento casi generalizado en las diferentes dependencias, con excepción del año 1993.

### PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

El perfil en los mandos medios y altos requeridos incide en las profesiones en orden de importancia, de derecho, economía, contaduría pública, administración pública y sistemas computacionales. La distribución jerárquica de los mandos altos y medios en las diferentes dependencias de la administración estatal corresponde al orden siguiente:

**DISTRIBUCION JERARQUICA**

SECRETARIAS	MANDOS ALTOS	MANDOS MEDIOS
El ejecutivo del estado	3	4
Secretaría de Gobernación	60	44
Secretaría de Finanzas	33	50
SEDECAP	29	30
Secretaría de Desarrollo Económico	19	14
Secretaría de Turismo	15	—
Secretaría de Desarrollo Rural	6	14
SEDUEEP	10	30
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	15	27
Secretaría de Salud	—	—
Secretaría de Educación Pública	42	30
Secretaría de Cultura	20	—
Procuraduría General de Justicia	17	6

Fuente: Elaboración propia de datos proporcionados por el Departamento de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas del Estado.

**AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

En el Programa de Modernización y Calidad que el gobierno del estado instrumenta recientemente se plantea la creación del servicio profesional de carrera que reconozca la importancia que tiene el trabajo del servidor público y que asegure su desempeño honesto y eficiente, siendo éstas las condiciones esenciales para la permanencia en el empleo.

No existe una ley que establezca en la actualidad el servicio civil de carrera, como un primer paso, dentro del mismo programa se considera la creación del Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad (CEDAC), que opera administrado -mediante convenio con la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública- por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. Dicho centro tiene como misión desarrollar en los servidores públicos la comprensión de los conceptos de desarrollo administrativo y calidad, así como las habilidades y actitudes para servir con calidad a la comunidad y para la mejora continua de los servicios.

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

INSTITUCION	TOTAL	BASE	CONFIANZA	HONORARIOS
TOTAL	23,921	17,609	3,660	2,652
SECRETARIA DE EDUCACION	15,469	15,459	10	NA
SECR. GOBERNACION	5,357	1,074	3,241	1,042
SECRETARIA DE FINANZAS	1,383	539	180	664
SECRETARIA DE CULTURA	352	224	26	102
SECR. DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	319	30	49	240
SECR. DEDES. URBANO Y ECOLOGIA	232	50	21	160
COMISION DE COMUNICACIONES DEL ESTADO DE PUBLA	267	1	1	265
SECRETARIA DE ECONOMIA	116	33	33	50
SECRETARIA DE FOMENTO AGROPECUARIA	106	46	57	3
EJECUTIVO DEL ESTADO	83	43	9	31
CENTRO DE OBSERVACIONE Y REHABILITACION SOCIAL PARA MENORES INFRAC.	63	41	9	13
DIRECCION DE COM. SOCIAL Y RELACIONES PUBLICAS	57	43	5	9
INSTITUTO DE CATASTRO	52	21	2	29
CONSEJO ETATAL DE POBLACION	20	NA	6	14
FONDO PARA LA REPARACION DEL DAÑO DE LAS VICTIMAS DE LOS	20	3	2	15
PROGRAMAS ESPECIALES	13	NA	4	9
CONSEJO ESTATAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	12	1	5	6

INEGI



# CAPITULO III

---

SISTEMAS  
ADMINISTRATIVOS  
PARA LA GESTION  
PUBLICA



## ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

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

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

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

Un presidente: Gobernador del Estado.

Un coordinador general: Secretario de Finanzas.

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

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

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

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

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

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

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

El COPLADE cuenta para su funcionamiento con los siguientes órganos :

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

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

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

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

Subcomites regionales :

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

## **PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION**

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

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

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

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



Con respecto al segundo eje, se contempla :

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

Para la consecución del tercer eje se plantea impulsar :

- Un gobierno promotor, la búsqueda y eliminación de barreras al uso eficiente de los recursos poblados, la participación coordinada de todos los sectores, la participación de la ciudadanía en todos sus problemas, la descentralización, y el financiamiento de proyectos por la iniciativa privada. Así mismo se establecieron las lineamientos a seguir y las estrategias para los programas prioritarios comprendidos dentro de los siguientes programas :
  - Impulso a la industria y el comercio: industria, comercio y abasto, turismo.
  - Inversión en infraestructura : planeación urbana, agua, drenaje y alcantarillado, vialidad y transporte urbano, comunicaciones y transportes.
  - Revitalización del sistema educativo, modernización agropecuaria, mejoramiento de las condiciones de vida, solidaridad en Puebla, salud y asistencia social, vivienda, seguridad pública, procuración y administración de justicia, medio ambiente, cultura, deporte.

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

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

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

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

## **SISTEMAS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS<sup>1</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

## **CONTROL Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

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

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

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

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

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

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

## **IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

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

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

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

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

### ***Eficacia programática***

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

### ***Eficacia presupuestal***

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

### ***Eficiencia***

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

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

### ***Indicadores de evaluación.***

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



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

## INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS

MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
<b>PUEBLA</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>671 301</b>	<b>1 011 778</b>	<b>1 529 296</b>	<b>2 001 737</b>	<b>3 270 382</b>
IMPUESTOS	14 978	23 825	27 944	33 774	54 518
PARTICIPACIONES FEDERALES	560 002	799 022	1 088 273	1 365 861	1 527 875
DERECHOS	18 478	32 400	58 479	53 552	82 808
PRODUCTOS	39 358	57 618	110 631	54 083	93 792
APROVECHAMIENTOS	17 985	16 280	104 196	445 054	1 391 841
DEUDA PUBLICA	-	-	-	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	845	1 830	1 357	14 519	16 771
DISPONIBILIDADES	19 652	80 621	138 413	34 893	102 776
<b>EGRESOS</b>	<b>671 301</b>	<b>1 011 778</b>	<b>1 529 296</b>	<b>2 001 737</b>	<b>3 270 382</b>
GASTOS ADMINISTRATIVOS	277 896	406 686	572 345	775 389	766 630
OBRA PUBLICAS Y FOMENTO	147 636	215 865	575 565	370 561	526 497
TRANSFERENCIAS	175 270	243 275	374 246	670 718	1 619 637
DEUDA PUBLICA	20 202	12 789	2 070	10 917	15 427
DISPONIBILIDADES	50 294	127 269	1 032	117 814	284 857
POR CUENTA DE TERCEROS	-	3 642	4 036	56 335	57 331



# CAPITULO II

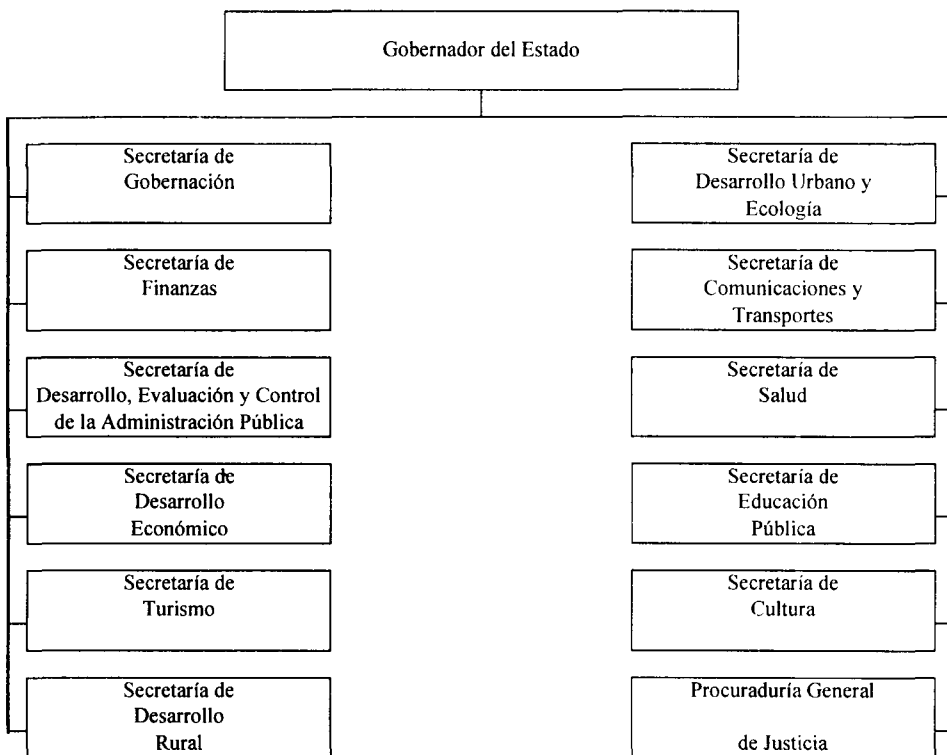
---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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



Tienen entre otras funciones :

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

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

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

Llevar el registro del estado civil de las personas.

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

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

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

Atender a la prevención de los delitos.

Administrar los centros de readaptación social del estado.

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

Vigilar y controlar lo relativo a la seguridad pública.

Administrar el Archivo General del Estado.

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

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

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

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

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

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

Formular el presupuesto estatal.

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

Realizar la negociación y control de la deuda pública.

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

### ***Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública***

Promover el desarrollo y modernización administrativa del gobierno del estado.

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

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

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

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

### ***Desarrollo Económico***

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

### ***Turismo***

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

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

### ***Desarrollo Rural***

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

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

Promover el empleo en el medio rural.

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

Fomentar la educación y la investigación en el sector.

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

### ***Desarrollo Urbano y Ecología***

Normar el crecimiento de los centros de población.

Atender regulación y mejoramiento de la estructura urbana.

Cuidar del saneamiento y preservación del medio ambiente.

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

Vigilar la óptima utilización del suelo según su vocación.

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

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

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

### ***Comunicaciones y Transportes***

Ser responsable de la política estatal de comunicaciones y transportes.  
Fomentar proyectos para la creación de infraestructura de comunicaciones.  
Normar, regular e impulsar todo lo relacionado con el transporte en el estado y generar proyectos detonadores en materia de comunicaciones.  
Coordinar el desarrollo integral de la comunicación y del transporte público del estado.  
Elaborar y actualizar planes, leyes y reglamentos de viabilidad y transporte del estado.

### ***Salud***

Ser responsable de las atribuciones y funciones producto de la descentralización del gobierno federal en la materia.  
Impulsar la desconcentración y descentralización a municipios de los servicios de salud.  
Aplicar en el ámbito de su competencia las normas oficiales que emite la federación, así como otras que se determinen en los términos de la Ley Estatal de Salud.

### ***Educación Pública***

Consolidar el programa educativo de la entidad.  
Elaborar planes y programas de estudio con contenidos regionales, que permitan a los educandos adquirir conocimientos de sus costumbres y tradiciones.  
Difundir y realizar programas de carácter educativo que promuevan las instituciones encargadas de salud, ecología y protección y asistencia social.  
Impulsar políticas de educación de una mejor calidad de vida, equidad en las oportunidades educativas y gestión educativa eficiente y participativa.  
Crear estructuras, establecer metodologías y desarrollar mecanismos para que la población se comprometa en los procesos educativos.

### ***Cultura***

Preservar, incrementar, promover y difundir los valores de la cultura poblana en todos sus aspectos.  
Organizar, dirigir, supervisar y fomentar el establecimiento de bibliotecas, casas de cultura, museos, teatros, parques culturales, planetarios, orquesta típica, talleres libres de arte y demás establecimientos de carácter cultural.

### ***Procuraduría General de Justicia***

Coordinarse con la Procuraduría General de la República, la del Distrito Federal y las de otras entidades, con el fin de modernizar, optimizar y agilizar la lucha contra la delincuencia.  
Ocuparse de la atención, verificación y respuesta a las recomendaciones que señalen las comisiones nacional y estatal de la defensa de los derechos humanos, en relación a la actuación de los servidores públicos de esta Procuraduría.



## COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

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

## PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

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

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

<sup>1</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 Gobierno del Estado de Puebla mayo 1993

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

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

## **POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS**

En el período 1981-1987 se observa una tendencia de crecimiento. Se crea la entidad inmobiliaria del estado absorbiendo el patrimonio del organismo INDECO-Puebla (250 millones de pesos)<sup>2</sup>, se inicia la operación del Comité Estatal de Agua Potable, con una inversión de 1,625 millones de pesos<sup>3</sup>, el Colegio de Bachilleres que mediante la iniciativa de ley del ejecutivo se instrumenta con dieciocho planteles, ocho de los cuales operan en el interior del estado, el Consejo Tutelar para Menores Infractores, el Sistema de Transporte Poblano, con una inversión de 2,000 millones de pesos<sup>4</sup>. En 1982 se crean el Consejo Estatal del Deporte, la Editora del Estado, la Perforadora de Pozos del Estado, el Deportivo Poblano y el Consejo de Seguridad Pública del Estado. Para el año siguiente se constituye el Instituto de Transporte, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, la apertura de la Oficina Estatal de Empleo. y en 1984 el Consejo Estatal de Población. Durante el sexenio 1987-1993 la política respecto a las entidades públicas genera una disminución así como la reducción del personal empleado en su administración y se efectúa la venta de las unidades del organismo denominado Servicio de Transporte Poblano; la argumentación establecida fue que dicho organismo no cumplía sus objetivos de creación y representaba un gasto para el estado. Se observa la creación de algunas entidades públicas enfocadas a lo social, económico y administrativo. En 1988 inician sus operaciones el Comité Estatal de Informática, el Comité de Desarrollo Regional de la Sierra Nororiental, el Consejo Estatal del Café, el Consejo Coordinador Ganadero, el Comité Estatal de Crédito, Promoción

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

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

<sup>4</sup> Op Cit, Pag. 17

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

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

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

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

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

# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS



El estado de Puebla forma parte de la región centro del país, representando el 1.7% del territorio nacional, con una extensión de 33,758,830 km<sup>2</sup>. Está dividido política y administrativamente en 217 municipios, 8 distritos de desarrollo rural integral, agrupados en siete regiones socioeconómicas.

## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

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

Durante los períodos de 1970-1990 y de 1990-1995, el crecimiento poblacional anual registra una tasa de 2.5% y 2.3% respectivamente. Se ha modificado substancialmente el porcentaje de la población que vive en localidades urbanas, pasando de 46.6% registrado en 1970 a 64.3% en 1990.<sup>2</sup>

Su distribución en las regiones del estado es la siguiente :

### DISTRIBUCION DE LA POBLACION GEOGRAFICAMENTE

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

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

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

<sup>1</sup> Censo de Población y Vivienda 1995. INEGI, pp. 210-215

<sup>2</sup> Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI, pp. 100-103

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

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

La población emigrante corresponde al 49.8% y la inmigrante al 47.3%.<sup>4</sup>

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

### ***Población indígena***

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

#### **DISTRIBUCION DE LA POBLACION INDIGENA GEOGRAFICAMENTE**

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

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

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

<sup>3</sup> Plan de Desarrollo 1993-1999, p. 68.

<sup>4</sup> Censos Generales de Población y Vivienda 1990. INEGI

<sup>5</sup> Censo de Población y Vivienda 1995. INEGI, p. 5



### ***Población económicamente activa***

En 1990 la población económicamente activa es de 1,110,489 habitantes. La ocupada con una estructura de ingreso: menos de un salario mínimo, 417,595; más de un salario mínimo, hasta dos, 409,119, más de dos salarios mínimos, hasta cinco, 119,245; de 6 salarios mínimos en adelante, 164,540.<sup>6</sup>

La población ocupada por sectores es la siguiente:

#### **DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES PRODUCTIVOS**

REGIÓN	NÚMERO	I	II	III
Huachinango	I	84,615	19,136	30,342
Teziutlán	II	65,650	17,291	24,167
Ciudad Serdán	III	54,137	9,212	11,654
San Pedro Cholula	IV	156,677	43,022	7,092
Puebla	V	18,882	126,184	208,726
Izúcar de Matamoros	VI	30,563	13,660	15,873
Tehuacán	VII	76,708	41,165	42,003
TOTAL ABSOLUTO	487,232	269,670	379,857	
TOTAL RELATIVO		42.86 %	23.72%	33.42%

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

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

### **GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS**

#### ***Vivienda, agua entubada, drenaje y electricidad***

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

<sup>6</sup> La Consulta de Información Censal. (SCINCE). INEGI. P. 12

<sup>7</sup> Anuario Estadístico del Estado de Puebla. Onceavo Censo General de Población y Vivienda. INEGI.

## Salud

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

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

## Educación

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

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

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

## PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos INEGI

<sup>8</sup> Op. cit.

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

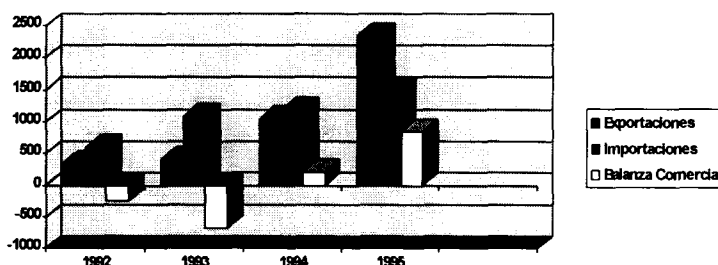
La tasa de desempleo abierto al mes de marzo de 1996 en la ciudad de Puebla corresponde al 27º. lugar a nivel nacional con 4.1% de una muestra de las 41 principales ciudades del país.

En la tasa mensual de inflación al mes de marzo le corresponde el 44º. lugar, con 1.99%.<sup>9</sup>

La balanza comercial de Puebla registró déficit de 249 mdd en 1992 y de 673 en 1993. A partir de 1994 tuvo un superávit de 220 mdd y en 1995 se presenta superávit de 848.<sup>10</sup>

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

### BALANZA COMERCIAL DE PUEBLA 1992-1995



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

### ENFOQUE REGIONAL IDENTIFICACION DE DEMANDAS SOCIALES

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

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

<sup>9</sup> Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Puebla.

<sup>10</sup> Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Puebla

**VIVIENDA CON SERVICIOS BASICOS POR REGIONES**

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

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

**COBERTURA DE POBLACION ATENDIDAS Y RECURSOS HUMANOS**

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

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Puebla 1995. INEGI

**DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION POR CONDICION**

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

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