

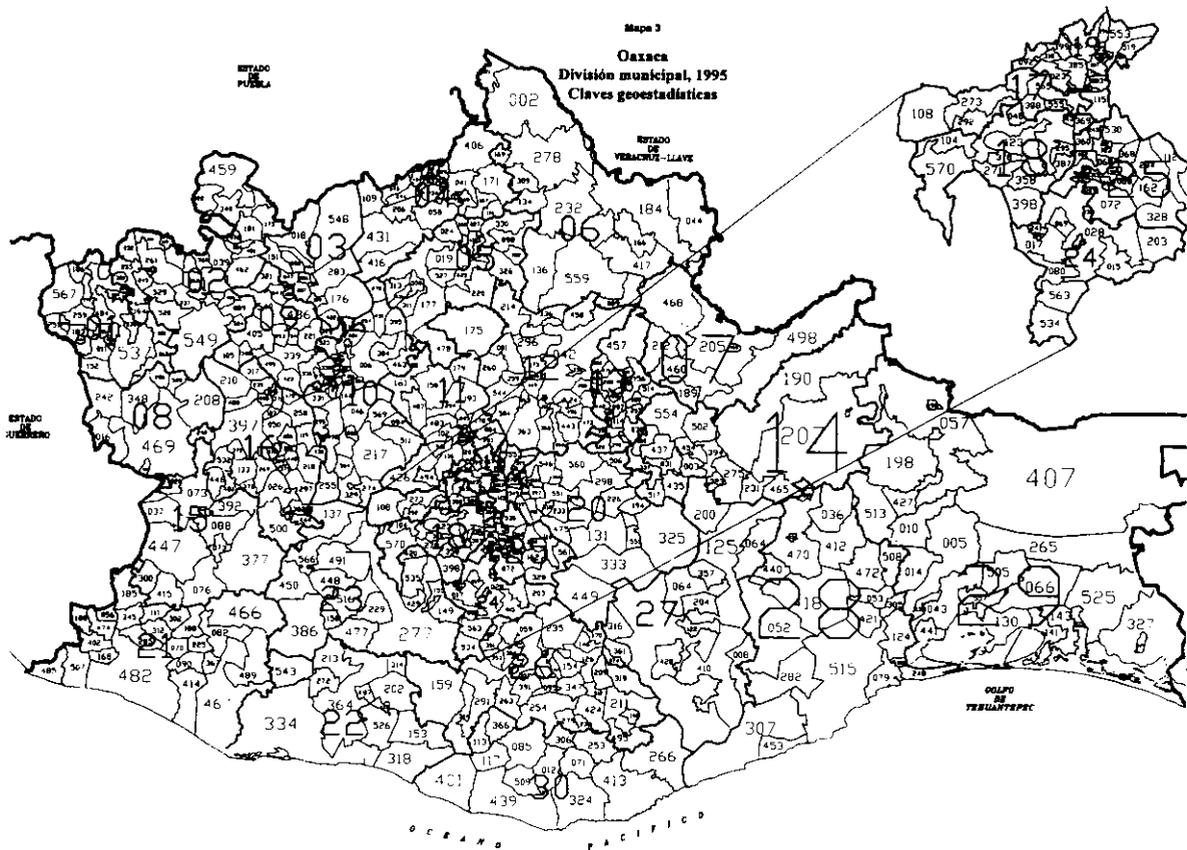
# Oaxaca

---

<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>

Mapa 3

Oaxaca  
División municipal, 1995  
Claves geoestadísticas



## Preliminar

*En 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 Sandoyal 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.*

# 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	RELATIVO	RELATIVO	RELATIVO	RELATIVO
<b>Estatal</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

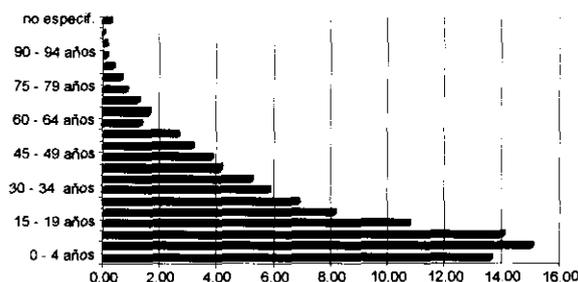
FUENTE: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

### *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 %
Estatal	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.

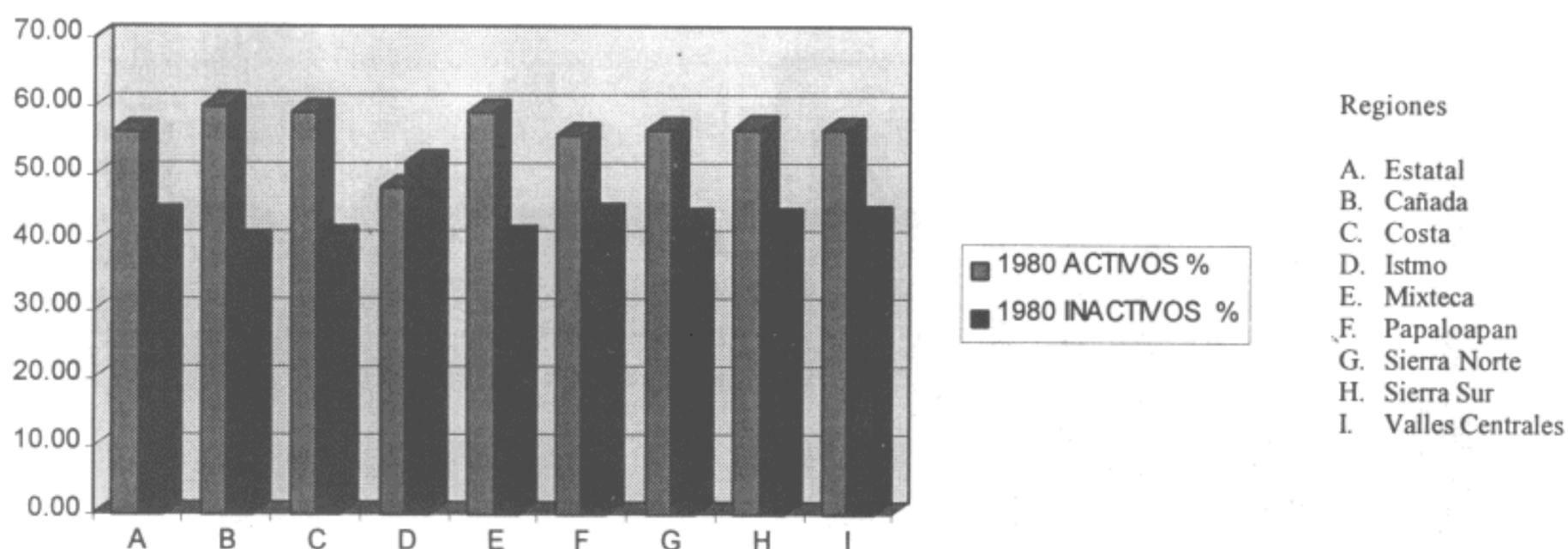
El turismo es otro de los puntales de la economía oaxaqueña, principalmente en los tres sitios más importantes del estado en este renglón: Valle de Oaxaca, Bahías de Huatulco y Puerto Escondido, habiendo registrado crecimiento entre 1990 y 1996 la infraestructura turística de 197 a 453 establecimientos 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.

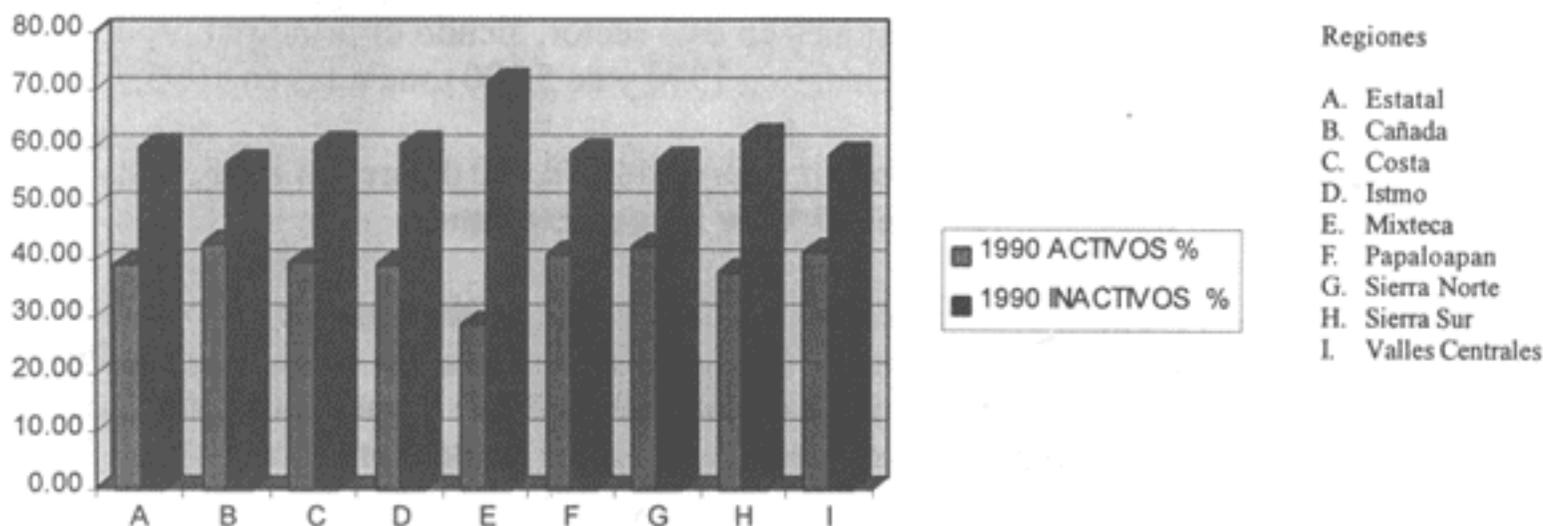
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA DEL ESTADO, 1980**



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**



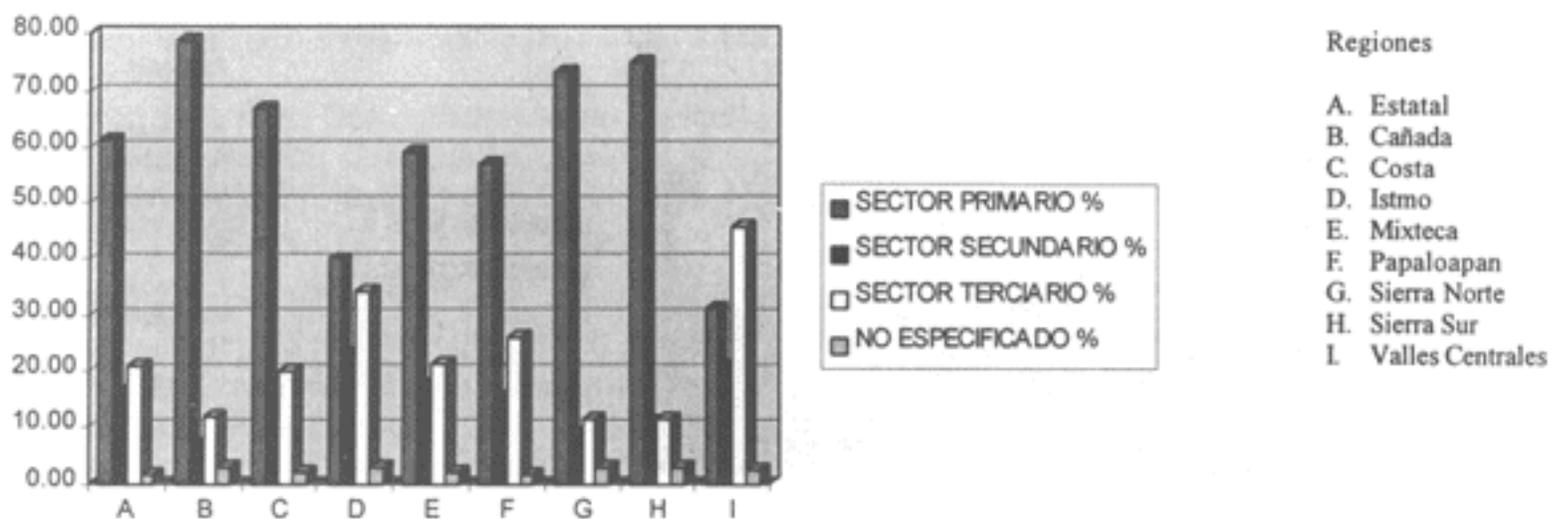
FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

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.



# 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 integran 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, pero 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 III

---

## SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

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

Un 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
<b>Corriente</b>	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
<b>Inversión</b>	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
<b>Transferencias</b>	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
<b>Seguridad Social</b>	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
<b>Propios</b>	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
<b>Participaciones</b>							
Participaciones Federales	332.1	503.0	691.7	820.7	980.6	1095.4	1735.5
Transferencias para la Educación						1682.6	1989.1
<b>Ingresos Extraordinarios.</b> ( 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 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 PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

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		
GUBERNATURA.	39	111	42	55					0		250
DELEGACIONES DE GOBIERNO	73	105	213	119					0		528
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	643	316	102	98					0		1,167
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	204	958	20	58					0		1,242
SECRETARIA DE FINANZAS	571	221	42	75					0		912
SECRETARIA DE ADMINISTRACION	237	191	113	47					0		597
CONTRALORIA GENERAL	58	143	37	95					0		333
SEDIC	122	46	71	67					0		312
SEDETUR	60	27	24	35					0		148
SEDAF	512	66	142	42					0		775
SDUCOP	556	91	31	48					0		729
COPLADE	162	36	35	41					0		277
COORDINACION ESTATAL DE EDUCACION	14	4	2	0					0		20
SECRETARIA DE PROTECCION CIUDADANA	371	324	113	52	1,196	1,298	405	529	3,429	355	4,652
SECRETARIA TECNICA	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.	CONFA 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 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 los 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 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 Unico 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 oficinas 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.