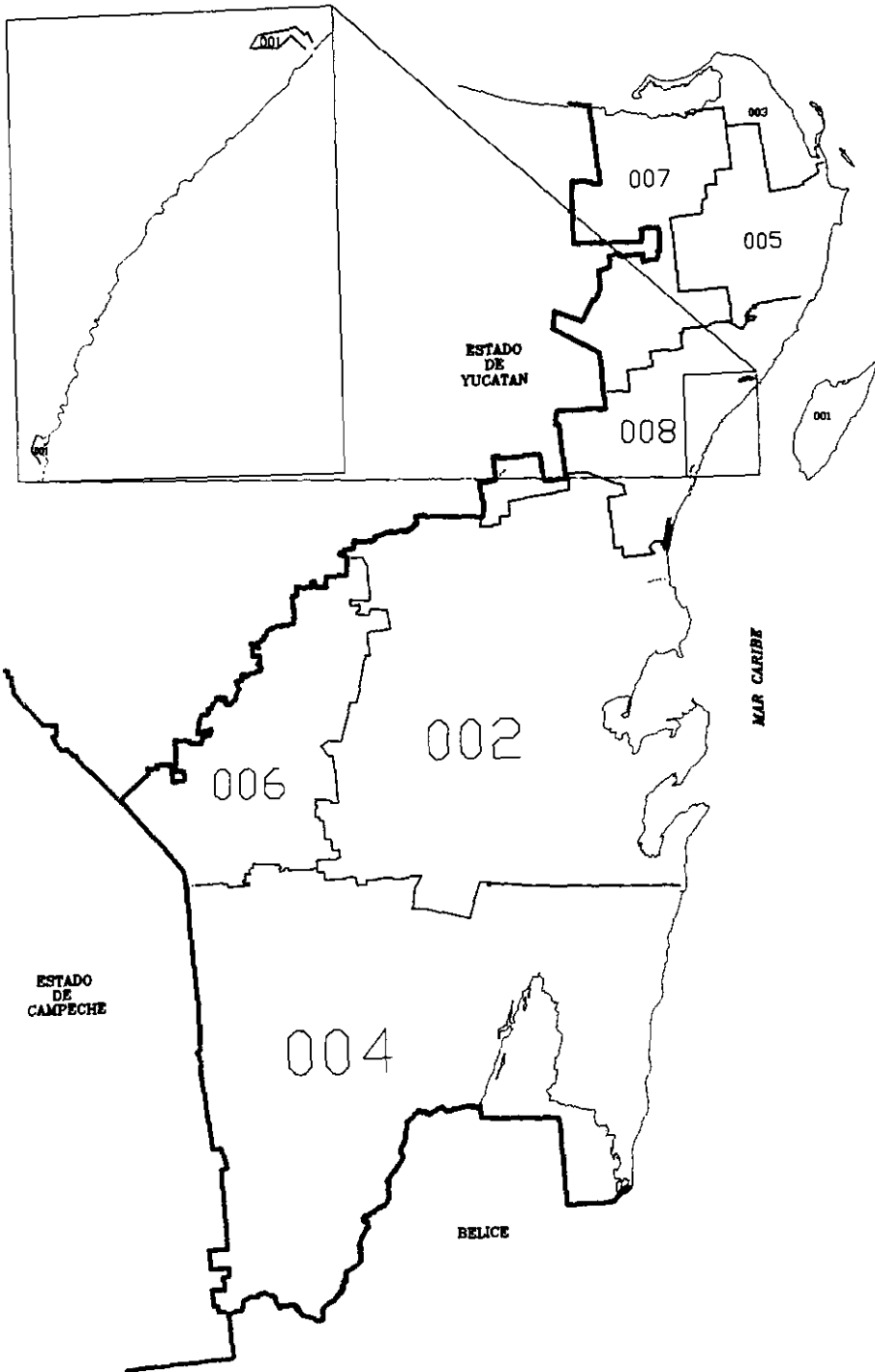




Quintana Roo

Preliminar	81
Características socioeconómicas	83
Organización de la administración pública	95
Sistemas administrativos para la gestión pública	103
Profesionalización de los servidores públicos	111
Relaciones intergubernamentales	119
Experiencias de modernización administrativa	125



Preliminar

El presente documento, fue elaborado por la Coordinación Regional del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo. Para su integración se conformó un grupo multidisciplinario de profesionistas adscritos a distintas dependencias y organismos descentralizados, el cual se encargó de la compilación de la información, su análisis y tratamiento para dar respuesta a los conceptos señalados en la guía técnica presentada.

Las herramientas de investigación utilizadas son la documental y la entrevista, con las cuales se fueron definiendo cada uno de los 5 capítulos de que consta el trabajo; entre las dependencias entrevistadas se encuentran las siguientes secretarías: Administración, Hacienda Estatal, Desarrollo Social, Promoción Económica y Desarrollo Rural, Infraestructura, Medio Ambiente y Pesca, Turismo, Educación y Cultura Popular, así como los siguientes organismos descentralizados: Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, Servicio Estatal de Empleo, CFE, IMSS, Sistema Educativo Quintanarroense, Consejo Estatal de Población y el Centro de Estudios Socioeconómicos. Cada una aportó documentos estadísticos oficiales referidos a sus áreas de competencia.

La información contenida en este trabajo queda como testimonio de la administración pública del estado de Quintana Roo de hoy.

Este trabajo no hubiese llegado a su término, sin el apoyo de las siguientes dependencias y personas: gobernador constitucional de Quintana Roo, Ingeniero Mario Ernesto Villanueva Madrid; Directora de la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado, Reyna Arce Rosado; coordinador y responsable editorial, LAE. Jorge Raimundo Aguilar Rejón.

Participantes: Ing. Luis Córdova Cortés. Lic. Pilar Barradas Miranda. Lic. Fausto Hernández Carrillo. C.P. Gloria González Muiño. C.P. Gregorio Paz Franco.

Instituto de Administración Pública de Quintana Roo.

CAPITULO I

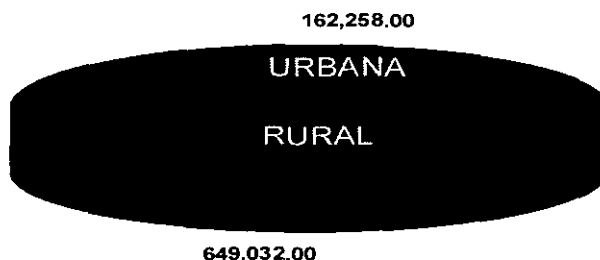
CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Durante 1996, el estado de Quintana Roo alcanzó una población de 811,290 habitantes, con una densidad poblacional de 16 hab/km² y una tasa de crecimiento del 8.3%, la mayor de todo el país, registrando más de 1,320 asentamientos humanos en los ocho municipios.

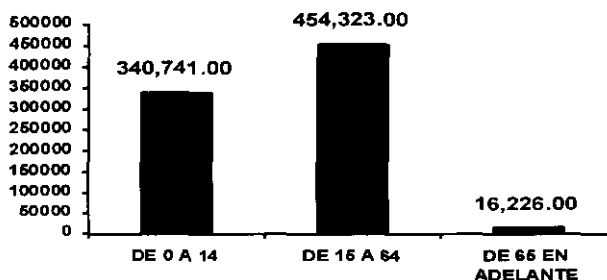
La constante migración del campo hacia las ciudades ha provocado que la población se asiente en 23 localidades urbanas (mayores de 2,500 habitantes) y el restante se registre en 1,297 localidades dispersas en todo el territorio estatal.

POBLACION URBANA Y RURAL 1996



FUENTE: Consejo Estatal de Población.

POBLACION POR GRUPO DE EDAD 1996



FUENTE: Consejo Estatal de Población.

De esta población constituida, el 32 % corresponde a la raza maya, cuyas costumbres y lenguas son dominantes en el estado.

Por sus características particulares, el estado se encuentra conformado por tres regiones socio-económicas:

La región norte, constituida por los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel y las costas de Solidaridad, cuyas principales actividades son el turismo y la pesca; la población es diversificada con un alto grado de influencia de otros estados.

La región maya, está formada por los municipios de Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y la zona interior del municipio Solidaridad, su ocupación principal lo constituye la agropecuaria y forestal; en esta área se asienta la mayor parte del pueblo maya.

La región sur, la constituye únicamente el municipio de Othón P. Blanco, sus actividades principales son las agropecuarias, el comercio, y empieza a perfilarse hacia el ecoturismo y la exportación de productos del campo hacia Sudamérica; su población está conformada por mayas y por migrantes de los programas de colonización provenientes de Michoacán, así como de otros estados.

Actualmente, el estado cuenta con tres aeropuertos internacionales (Cancún, Chetumal y Cozumel); con cuatro puertos del altura (Cozumel, Playa del Carmen, Puerto Morelos y Punta Venados el más reciente); y más de 5,305 km. de sistema carretero interconectado con el país y Centro América.

Las condiciones climatológicas permiten el cultivo de caña de azúcar, chile, sandía, cítricos y arroz durante la mayor parte del año. La ganadería constituye otra de las actividades productivas más importantes del estado, es por ello que, actualmente, el gobierno destina grandes recursos económicos en proyectos enmarcados en el Programa Ganadero.

POBLACION, DISTRIBUCION EN LOS MUNICIPIOS

MUNICIPIO	POBLACION	SUPERFICIE	DENSIDAD DE POBLACION
OTHON P. BLANCO	228,952	18,760	12.20
FELIPE C. PUERTO	56,691	13,806	4.10
JOSE MA. MORELOS	29,366	6,739	4.35
SOLIDARIDAD	29,592	4,420	6.69
LAZARO CARDENAS	18,259	3,881	4.70
BENITO JUAREZ	390,540	1,664	234.69
ISLA MUJERES	14,122	1,100	12.83
COZUMEL	14,768	473	92.53
ESTATAL	811,290	50,834	15.95

Fuente: Consejo Estatal de Población.

(El Censo General de Población y Vivienda de 1995, consigna 703 mil 536 habitantes para el Estado de Quintana Roo, cuya base sirvió para la ponderación de la tabla.)

Con 865 km. de litoral, 21,000 km² de mar continental y 87,300 hectáreas de bahías y lagunas, otra de las actividades económicas de importancia es la pesca; las especies de mayor valor comercial son: langosta, caracol, camarón, tiburón, cazón, abadejo, lisa y otras especies de escama.

El comercio de importación que hasta hace poco era una de las principales actividades económicas del estado, hoy se encuentra en plena transición, aprovechándose la experiencia y convirtiéndose ahora en exportadores del sector primario en los siguientes productos: hortalizas, calizas, pesqueros y frutas.

En cuanto a la industria, hasta 1995, según registros de la secretaría de promoción económica y fomento rural, estaban establecidas 1,661 unidades económicas de las cuales la gran mayoría corresponde a las micro y pequeñas empresas, distribuyéndose de la siguiente forma: 44.8% alimentos, 21.1% maderera, 10% confección de ropa y 24.1% de diferentes giros.¹ En la industria maderera, se están llevando a cabo proyectos de explotación racional y reforestación con Alemania e infraestructura caminera y tecnología de extracción forestal con Gran Bretaña. Como se dijo con antelación, las condiciones climatológicas, la blancura de sus arenas, el color turquesa de sus aguas y lo enigmático de sus zonas arqueológicas, hacen que propios y extraños queden impactados de la belleza natural de Quintana Roo, por lo que la actividad turística significa la punta de lanza de la economía estatal y nacional: en 1995, el 30% de divisas generadas por concepto de turismo las captó este estado, el cual cuenta con 277 hoteles que tienen 26,005 habitaciones hasta esta fecha.

Para hacer frente a los retos del crecimiento social y económico, el gobierno del estado está desarrollando estrategias en pro de la conservación del medio ambiente; dentro de este contexto, estableció el Sistema de Áreas Protegidas, en donde quedan incluidas: Yum Balam, Isla Contoy, arrecifes de Isla Mujeres, Chankanaab, la barra coralina de Cozumel, el Parque Nacional de Tulum, Reserva de la Biósfera de Sianka-án, Uaymil, centro faunístico de San Felipe de Bacalar, la Bahía de Chetumal -santuario natural del manatí- y los arrecifes del Banco Chinchorro. Asimismo, ha decretado veda permanente para la tortuga de carey, y veda temporal para el camarón, la langosta, el caracol rosado y el mero.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

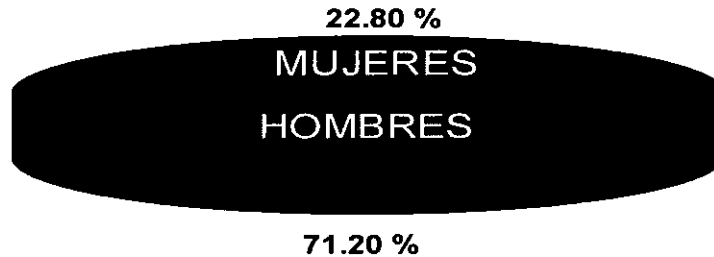
Trabajo

La crisis económica que a partir de 1994 sufre el país, no incidió directamente en la zona norte del estado, ya que la devaluación del peso respecto al dólar mantuvo la afluencia turística de extranjeros, protegiendo a los empleos; en los primeros siete meses de 1996 el IMSS registró en todo el Estado un aumento de 8,163 trabajadores permanentes. Asimismo, los mercados informales de trabajo aumentaron en relación al crecimiento de la actividad transferida de Cancún, Cozumel y Playa del Carmen.

¹ Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural, Quintana Roo, La Mejor Opción para Invertir, Gobierno del Estado 1996.

En la zona sur, observan un cambio estructural del empleo al modificarse las actividades económicas dedicadas principalmente al comercio de importación, a otras actividades agroindustriales y de servicios turísticos.

POBLACION SIN TRABAJO 1996



Fuente: Consejo estatal de Población

Vivienda

Producto del incremento demográfico suscitado en el estado, uno de los sectores con más dinamismo lo constituye la vivienda, solamente hay que considerar el crecimiento poblacional de Cancún, Cozumel, Playa del Carmen y Chetumal en los últimos 10 años; bastaría con analizar las estadísticas del Censo General de Población del INEGI de 1990, para darse una idea de la problemática.

Es por ello que el gobierno del estado, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, ha implementado diferentes acciones que van desde la entrega de lotes sin servicios hasta la construcción de viviendas terminadas, durante el período de 1993 a 1996; se han adjudicado más de 24 mil lotes de interés social y se apoyó la rehabilitación de casi 25 mil viviendas en toda la geografía estatal.

Salud

El 85% de la población en el estado tiene acceso a los servicios de salud que prestan las instituciones gubernamentales; en 1995 la cobertura de vacunación fue del 98.3% en la población infantil, con ello, el impacto de los niveles en este sector es relevante, debido a que se cuenta ya, con un período de doce años en el que no se registran casos de poliomelitis, seis años sin difteria, cinco sin tuberculosis, cuatro sin tosferina y uno sin tétanos neonatal, y las campañas de información para evitar el cólera, la cloración del agua y la vigilancia de la población sensible, evitaron que la enfermedad azotara al estado reduciéndose a solamente dos casos, desde el inicio de la enfermedad a nivel nacional. Asimismo, los esfuerzos realizados en los programas preventivos, las campañas para conservar y mejorar la salud, la instalación de infraestructura y los recursos humanos asignados para la atención médica permitieron que la esperanza de vida en el estado se incrementara a 71.7 años.

NATALIDAD Y MORTALIDAD, 1996

Tasa bruta de natalidad (por cada 1000 habitantes)	26.5%
Tasa global de fecundidad (niño / mujer)	2.3%
Tasa de mortalidad (por cada 100 habitantes)	3.2%
Esperanza de vida	71.7 años

FUENTE: Instituto de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico de Quintana Roo 1995*, Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Educación

Uno de los sectores más importantes para el desarrollo del estado lo constituye la educación; en 1990 el nivel promedio de escolaridad era de 3.5 años, en la actualidad se ha incrementado a 5.6.

El ciclo escolar 1994-1995, para el nivel preescolar registró una demanda de 28,086 niños de 4 a 5 años, que fueron atendidos en 448 centros de educación; en el nivel de primaria, se registraron 109,896 alumnos, atendidos en 638 centros; en el nivel de secundaria, se registraron de 30,405 alumnos, atendidos en 166 centros en todas sus modalidades. Para 1996, se fortaleció el nivel medio superior con la creación de 4 planteles, para atender las demandas de los egresados del nivel de secundaria y la educación superior se incrementó en un 17% al pasar la matrícula escolar de 4,834 alumnos inscritos en 1994 a 5,656 en 1996, actualmente se ofrecen 33 carreras y 5 posgrados en toda la entidad.

Agua Potable

La disponibilidad del vital líquido, tiene una cobertura total del 85% de la demanda, incluyendo las poblaciones mayores de 100 habitantes, las localidades atendidas son 293. En las áreas de nueva creación se atiende a la comunidad mediante hidrantes públicos.

Alcantarillado y Saneamiento

La infraestructura instalada era deficiente, sólo 5 ciudades contaban con sistemas de drenaje y tratamiento de aguas negras; para abatir este problema, la administración pública ha iniciado en Chetumal, Cancún, Playa de Carmen y Cozumel obras de construcción, ampliación y modernización del drenaje y tratamiento de aguas negras para disminuir en gran medida la contaminación, ya que estos centros turísticos requieren de un sistema que prevenga la conservación de sus recursos naturales.

Energía Eléctrica

Otro sector que contribuye al desarrollo estatal, es el de la energía eléctrica; su cobertura actual es del orden de un 93% de la demanda total, atendiendo a 513 localidades, ya que las mayores de 500 habitantes cuentan con el servicio.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

La variación de recursos en nuestro estado y la necesidad de revitalizar la economía de las comunidades rurales, urbanas y populares, permiten un nuevo planteamiento para transformar dichos recursos en fuentes productivas y hacerlos aptos para proporcionar bienestar social; por ello, las diferentes dependencias del estado de Quintana Roo vinculadas al desarrollo del campo, apoyan, a través de diversos programas para la reorientación estratégica de recursos destinados a esta actividad, el desarrollo, y este es palpable en las comunidades, ya que se observa que están superando el rezago que demostraban en años anteriores.

De no existir la participación decidida del gobierno estatal y de no ser aplicadas las medidas institucionales que subsanan los rezagos sociales, se agudizaría la problemática para alcanzar el desarrollo en las actividades productivas; las experiencias obtenidas en este contexto, son consideradas para instrumentar nuevas estrategias, que permitan lograr una mayor cobertura mediante un esquema modernizado.

La participación del estado coadyuva diversas actividades productivas del sector social, lo que ha propiciado que la comunidad logre una fuente de financiamiento para la adquisición de los insumos y materias primas y ha impulsado a que los campesinos continúen con sus actividades económicas; los recursos destinados mejoran la posición financiera de los participantes e impulsa el desarrollo de las comunidades, logrando resultados con base en el esfuerzo. Ello ha permitido ampliar la capacidad para el trabajo productivo y mejorar el nivel de vida de las comunidades, con apoyo en la modalidad de capital de riesgo, se crea e incrementa el patrimonio de cientos de familias que viven en condiciones de pobreza extrema.

En algunas localidades y regiones se han reactivado las actividades económicas, al hacer más fluida la circulación de bienes y servicios que antes estaban limitados, con los empleos establecidos y creados a través de diferentes programas se incrementan las expectativas de bienestar social, sobre una base productiva y de manera permanente, de igual forma se fomentan proyectos que generan productos con valor agregado e integración vertical de empresas regionales que contribuyen a la creación de empleos permanentes e ingresos.

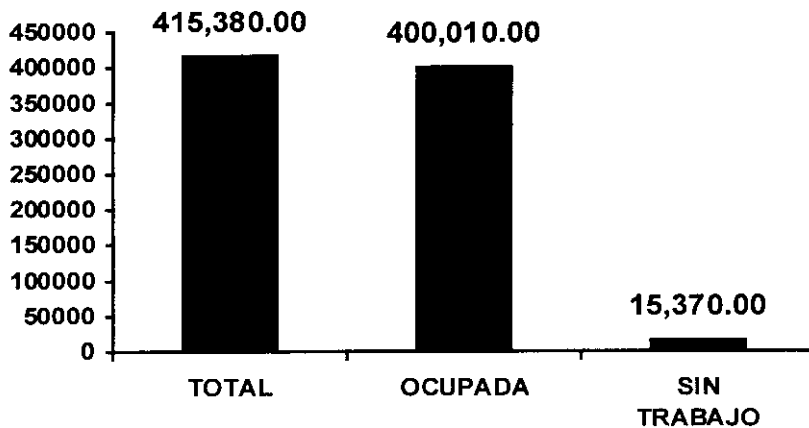
Asimismo, se ha promovido la organización de las mujeres, lo que ha posibilitado el ejercicio participativo y la articulación entre necesidades y propuestas de las indígenas, campesinas y colonas urbanas en relación a su problemática; en este sentido uno de los logros de mayor importancia de los programas, es crear una acción institucional a nivel estatal a través de la construcción de estrategias nuevas de planeación participativa de las que se han definido, acciones verdaderamente prioritarias, de gran impacto en el desarrollo comunitario y por ende en las actividades productivas.

El gobierno del estado de Quintana Roo, participa a través de programas especiales en diversas actividades productivas, en las que destacan las siguientes:

- Agrícola. Producción de naranja, sandía, chicle, chile jalapeño, caña de azúcar, maíz, frijol, arroz, ajonjolí, sorgo y achiote.

- Pecuaria. Producción de carne de bovino, leche, porcícola, avicultura, apícola, establecimiento de ganaderías, importación de cabezas de ganado, aparcería de ganado y aparcería de ovino.
- Pesquera. Producción pesquera de diversas especies, captura de langosta, exportación de camarón y langosta, procesamiento de pescado fileteado, camarón y langosta congelados.
- Forestal. Producción de maderas preciosas y corrientes tropicales en rollo.
- Industria, comercio y abasto. Creación de micro y pequeñas empresas, reapertura de empresas forestales e instalación de diversas empresas agroindustriales.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1996



FUENTE: Consejo Estatal de Población.

ENFOQUE REGIONAL

Las demandas sociales son la versión mas actualizada de la problemática que presenta el estado, y las inquietudes que en forma libre expresan con voz propia la ciudadanía, a través de los diferentes foros y medios que tiene establecido el gobierno del estado para el efecto, tales como: audiencias públicas, dirección de gestión social y el sistema de quejas y atención ciudadana.

En la zona norte, las principales demandas son:

- Protección y preservación ecológica.
- Infraestructura educativa.
- Infraestructura deportiva.
- Electrificación.

- Agua potable y alcantarillado de la zona urbana.
- Urbanización.
- Vivienda.
- Pavimentación.
- Vialidades urbanas.
- Caminos rurales.
- Procuración de justicia.
- Apoyo a la producción.

En la zona centro, los requerimientos de la población se encuadran en:

- Protección y preservación ecológica.
- Infraestructura educativa.
- Infraestructura deportiva.
- Electrificación.
- Agua potable y alcantarillado de la zona urbana.
- Urbanización.
- Vivienda.
- Pavimentación.
- Vialidades urbanas.
- Caminos rurales.
- Procuración de justicia.
- Apoyo a la producción.
- Centros de salud.
- Empleo.

En la zona sur, al igual que en las otras regiones del estado son del orden de:

- Protección y preservación ecológica.
- Infraestructura educativa.
- Infraestructura deportiva.
- Electrificación.
- Agua potable y alcantarillado de la zona urbana.
- Urbanización.
- Vivienda.
- Pavimentación.
- Vialidades urbanas.
- Caminos rurales.
- Procuración de justicia.
- Apoyo a la producción.
- Empleo.

Para el gobierno del estado, resulta un reto sustancial abatir la marginación y el aislamiento social, por lo que surge la necesidad de realizar acciones colectivas que tiendan a balancear geográfica y sectorialmente el desarrollo del estado, ambos factores influyen mutuamente, en una forma clara y representativa en los aspectos sociales y económicos, por lo que no se puede alcanzar uno sin el otro.

De ahí, la necesidad de buscar el desarrollo rural y urbano utilizando el principio de enfoque regional como manera de dar solución efectiva a las demandas sociales.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Quintana Roo, como estado libre y soberano, rige su soberanía a través de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, el primer poder está depositado en un gobernador constitucional, quien tiene la atribución de mantener a la administración pública en constante perfeccionamiento, adecuándola a las necesidades técnicas y humanas del estado, dentro de esta facultad, el 17 de Marzo de 1995, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, disposición que contiene la composición del aparato público estatal, cuyo objeto es el desarrollo de los aspectos económicos, sociales y políticos del estado. Según esta ley, la organización y funcionamiento de la administración pública estatal, es a través de las dependencias del ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como de los fideicomisos.

Administración Pública Centralizada:¹

<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General de Gobierno. • Secretaría Particular del Gobernador del Estado. • Secretaría de Hacienda. • Secretaría de Desarrollo Social. • Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural. • Secretaría de Infraestructura, Medio Ambiente y Pesca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Administración. • Secretaría de Salud. • Secretaría de Educación y Cultura. • Procuraduría de Justicia del Estado. • Secretaría de Protección y Vialidad.² • Secretaría de Turismo.
---	---

Fideicomisos Públicos:

- Fideicomiso Costa Maya.
- Fideicomiso Fondo de Solidaridad Isla Mujeres.
- Fideicomiso del Caribe.

Empresas de Participación Estatal:

- Administración Portuaria Integral S.A.

Organismo Convenido:

- Comité de Planeación y Desarrollo del Estado de Quintana Roo.

¹ Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Ley Orgánica de la Administración Pública, 17 de marzo 1995, Quintana Roo, Mex.

² El Consejo de Seguridad Pública adopta las funciones de la secretaria de Protección y Vialidad.

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

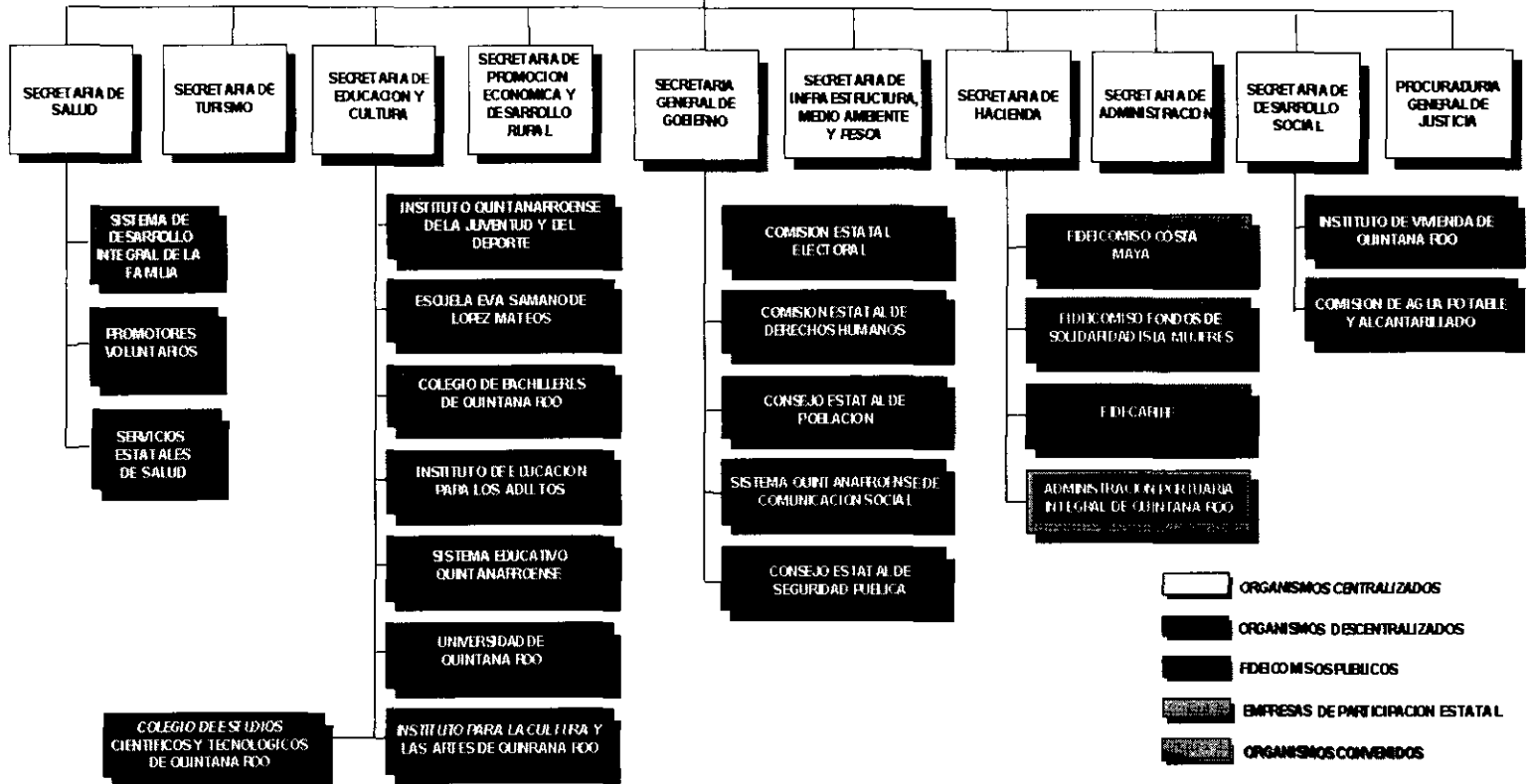
C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

SECRETARIA DE ASESORES

COMPAÑIA

SECRETARIA PARTICULAR DEL GOBERNADOR DEL ESTADO

UNIDAD DE PROGRAMAS COORDINADOS FEDERACION ESTADO



RELACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

No.	DEFINICION OFICIAL	NATURALEZA JURIDICA	FECHA DE CREACION
1	COLEGIO DE BACHILLERES	DESCENTRALIZADO	20/08/80
2	INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACION PARA ADULTOS	DESCENTRALIZADO	15/12/81
3	INSTITUTO ESTATAL QUINTANARROENSE DE LA JUVENTUD Y EL DEPORTE	DESCENTRALIZADO	12/07/89
4	SISTEMA EDUCATIVO QUINTANORROENSE	DESCENTRALIZADO	18/02/92
5	COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS	DESCENTRALIZADO	17/09/92
6	INSTITUTO PARA LA CULTURA Y LAS ARTES DE QUINTANA ROO	DESCENTRALIZADO	31/12/93
7	ESCUELA EVA SAMANO DE LOPEZ MATEOS	DESCENTRALIZADO	30/09/74
8	ADMINISTRACION PORTUARIA INTEGRAL DE QUINTANA ROO	PARICIPACION ESTATAL	15/03/94
9	INSTITUTO DE VIVIENDA DE QUINTANA ROO	DESCENTRALIZADO	09/03/84
10	COMISION DE AGUA POTABLE Y ACANTARILLADO	DESCENTRALIZADO	06/10/81
11	UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO	DESCENTRALIZADO	24/05/91
12	ESCUELA DE POLICIA	DESCENTRALIZADO	30/08/90
13	SISTEMA QUINTANARROENSE DE COMUNICACIÓN SOCIAL	DESCENTRALIZADO	31/01/85
14	COMISION ESTATAL ELECTORAL	DESCENTRALIZADO	03/11/95
15	CONSEJO ESTATAL DE POBLACION	DESCENTRALIZADO	23/05/84
16	SISTEMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL DE LA FAMILIA	DESCENTRALIZADO	15/01/85
17	PROMOTORES VOLUNTARIOS	DESCENTRALIZADO	15/01/85
18	FIDEICOMISO COSTA MAYA (PUNTA HERRERO-XCALAK)	FIDEICOMITENTE	30/11/94
19	FIDEICOMISO FONDOS DE SOLIDARIDAD ISLA MUJERES	FIDEICOMITENTE	15/11/94
20	FIDEICARIBE	FIDEICOMITENTE	13/09/94
21	COMITÉ DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE Q. ROO	DESCENTRALIZADO	31/03/81
22	CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PUBLICA	DESCENTRALIZADO	22/04/96
23	SERVICIOS ESTATALES DE SALUD	DESCENTRALIZADO	18/10/96
24	COLEGIO DE ESTUDIOS CIENTIFICOS Y TECNOLOGICOS DE Q. ROO	DESCENTRALIZADO	02/09/96

FUENTE: PERIODICOS OFICIALES DEL ESTADO

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Las dependencias y entidades que conforman la administración pública estatal, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, conducen sus actividades en forma programada y de acuerdo con las políticas y prioridades de desarrollo del estado. Para coordinar entre sí sus actividades, se subdividen en sectores y subsectores.

SECTORES:

- Administración y Finanzas.
- Agropecuario y Agrario.
- Turismo.
- Educación.
- Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Comunicación y Transporte.
- Seguridad Pública.
- Pesca.
- Comercio, Industria y Abasto.

SUBSECTORES:

- Forestal.
- Mujeres en Solidaridad.
- Información y Estadísticas.
- Deporte.
- Cultura.
- Asistencia Social.
- Agua Potable y Alcantarillado.
- Capacitación y Actualización integral.

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

Uno de los factores más importantes en el desarrollo del estado, lo constituye sin lugar a duda la activa participación ciudadana en el quehacer gubernamental, para ello, la sociedad se ha constituido como un órgano de consulta permanente en relación de los aspectos de planeación democrática que intervienen con su actividad, a través de diferentes foros.

Asociaciones y Colegios de Profesionistas:

- Sociedad Quintanarroense de Salud Pública, A.C.
- Sociedad Mexicana de Ingenieros, A.C.
- Federación Agronómica Estatal, A.C.
- Colegio de Abogados, A.C.
- Colegio de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A.C.
- Colegio de Ingenieros Agrónomos, A.C.
- Liga de Economistas Revolucionarios, A.C.
- Colegio de Contadores Públicos de Quintana Roo, A.C.
- Colegio de Arquitectos en Quintana Roo, A.C.
- Colegio de Licenciados en Administración de Empresas Quintana Roo, A.C.
- Asociaciones de Egresados de Instituto Tecnológico de Chetumal, A.C.
- Asociación de Egresados del Instituto Politécnico Nacional, A.C.
- Asociación de Egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México, A.C.
- Asociación de Egresados de la Universidad Autónoma de Yucatán, A.C. entre otras.

Grupos Cívicos

- Movimiento de Unificación Quintanarroense.
- Congreso de Mujeres por el Cambio.
- México Nuevo.
- Grupo Cívico Político Benito Juárez.

Cámaras y Uniones de Empresarios

- Cámara Nacional de la Industria Panificadora.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
- Consejo Coordinador Empresarial.
- Asociación de Hoteles y Moteles.
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
- Cámara de Comercio.
- Cámara Nacional de la Masa y la Tortilla.
- Comisión Empresarial Mundo Maya.

Confederaciones Obreras Campesinas y Populares

- Confederación Nacional Campesina (CNC).
- Confederación de Trabajadores de México (CTM).
- Confederación Campesina Independiente (CCI).
- Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).
- Otros.

Partidos Políticos

- Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Partido de Acción Nacional (PAN).
- Partido de la Revolución Democrática (PRD).
- Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM).
- Partido del Trabajo (PT).

Consejos y Comités Comunitarios

- Rurales para el desarrollo social municipal.
- Consejos de participación ciudadana en los distintos servicios que se ofrecen, tales como: salud, deportes, obras públicas, planeación y control de la gestión pública.
- Urbanos para el desarrollo social municipal.
- Además, existe un gran número de organizaciones que no se listan, pero que aportan sus afanes para la consecución de los objetivos y metas de las acciones y obras institucionales.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

A principios de la actual gestión pública, se realizaron revisiones y análisis de las empresas y organismos del sector paraestatal; el resultado de esta acción permitió conocer cuales de estos organismos habían cumplido con sus objetivos. Asimismo, se identificaron otros en que no había congruencia entre sus funciones, sus facultades y estructuras y que enfrentaban problemas operativos por su falta de competitividad en el mercado.

Ante esta circunstancia, con fecha 3 de septiembre de 1993, se emitió el decreto mediante el cual se crea la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales del Estado de Quintana Roo.³ Desincorporándose las siguientes entidades:

- Comisión Coordinadora del Programa Lechero.
- Sistema Integral Mecanizado de Apoyo Rural.
- Chen-Ha (perforación de pozos profundos).
- Tiburonería del Caribe.
- Astilleros Rodman.
- Arrocería del Caribe.

La contraloría de gobierno tuvo la función de intervenir, ejecutar, registrar y regular las operaciones y procedimientos en la desincorporación de las entidades paraestatales, así como, coordinar sus actividades con las dependencias cabezas de sector a la que pertenezca la empresa u organismo descentralizados, sujeto al proceso de desincorporación, y con las dependencias involucradas en las acciones de enajenación, fusión y liquidación.

³ Periódico Oficial, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales del Estado de Quintana Roo, 3 de septiembre de 1993.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Los sistemas administrativos para la gestión pública tienen como objetivo primordial lograr, mediante la atención personal y oportuna, que las quejas y solicitudes que presente la ciudadanía respecto a las obras y acciones que lleve a cabo el gobierno del estado, sean solucionadas con eficiencia.

Para tal fin, se han organizado de las siguientes formas:

Dirección de Seguimiento a los Programas y Compromisos del Ejecutivo del Estado

Esta unidad administrativa se encarga de ejecutar los siguientes subprogramas:

- Obras compromiso del C. gobernador.
- Audiencias privadas del C. gobernador.
- Audiencias públicas de funcionarios.
- Solicitudes enviadas por las representaciones sociales.
- Solicitudes presentadas en los “jueves agrarios”.
- Diálogo con Quintana Roo.

Programa de Atención Ciudadana

Este programa da atención a los aspectos de mantenimiento y rehabilitación de obras y servicios públicos:

- Bacheo de calles.
- Rehabilitación de parques y jardines públicos.
- Rehabilitación de monumentos históricos.
- Limpieza de lotes baldíos.
- Agua potable.
- Alumbrado público.
- Sistema de recolección de basura.
- Seguridad pública.

Sistema de Atención a Quejas y Denuncias

Este sistema es operado por el Organismo Estatal de Control, el cual se encarga de recibir y dar atención a las demandas que plantea la ciudadanía en su interrelación con las obras y servicios públicos, a través de diferentes medios de comunicación entre los que destaca el sistema de atención ciudadana por teléfono (Actel con lada 800), las demandas presentadas, son canalizadas a las instancias correspondientes para su pronta solución, dándole el seguimiento correspondiente en los términos preestablecidos en las disposiciones legales.

Programa de Atención al Rezago Social

El programa presidencial es ejecutado en el ámbito estatal con recursos federales para abatir el rezago social, sobre todo en los aspectos de vivienda, suministro de agua potable, caminos de acceso e infraestructura urbana, entre otros.

El funcionamiento de estos sistemas de gestión, está basado en programas de captación, atención y seguimiento de demandas presentadas por la ciudadanía a través de los diferentes medios y foros establecidos.

Dentro de este proceso:

- Se analizan las solicitudes planteadas por la ciudadanía.
- Se solicita información relativa al planteamiento presentado a la dependencia u organismo descentralizado sujeto.
- Se verifica físicamente la demanda, con el fin de corroborar la información.
- Se informa al ejecutivo del estado, sobre los resultados, con la finalidad de mantenerlo al tanto de la gestión y el nivel de atención.

PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Los antecedentes de la planeación en Quintana Roo, los encontramos en el Programa de Trabajo 1968-1970, formulado durante la gestión administrativa del licenciado Javier Rojo Gómez, cuyas actividades marcan el inicio de la modernización del estado, posteriormente, el 9 de junio de 1986, es publicado en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Organica de Planeación de Quintana Roo, disposición que define a ésta, como el ordenamiento racional y sistemático de acciones que, en base al ejercicio del ejecutivo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad hacia mejores estados de desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo 1993 -1999, dado a conocer a la comunidad quintanarroense el 5 de abril de 1993, precisa los objetivos estrategias y prioridades del desarrollo de Quintana Roo, asimismo, contiene las previsiones sobre los recursos asignados a tales fines y determina las políticas de carácter global, sectorial y regional. Con base en éste, se establecen los criterios para la formulación de planes y programas a corto, mediano y largo plazo, otros documentos de interés, lo constituyen el Convenio de Desarrollo Social y los Acuerdos de Coordinación que suscribe la administración pública federal con el estado.

El proceso de programación-presupuestación, se inicia cuando las dependencias y organismos descentralizados elaboran sus anteproyectos con base en las demandas sociales y con la identificación de áreas críticas en las zonas rurales y urbanas, que requieren prioridad de atención y los envían a la sede del COPLADEM Y COPLADEQRO, para que los Comités Especiales y Sectoriales integren las propuestas de inversión y presupuestos correspondientes.

En el anteproyecto se definen los programas y subprogramas que se pretenden desarrollar en el ejercicio, así como los principales objetivos y líneas de acción a alcanzar.

En los objetivos, se indican los propósitos a alcanzar por la dependencia u organismos descentralizados que en él participen.

Las líneas de acción corresponden a todas las actividades sustantivas que orienten el desarrollo del programa, mismas que al ser aprobadas, adquieren carácter obligatorio para todas las dependencias de la administración pública estatal, haciéndose extensiva dicha obligación a todos los organismos descentralizados.

Las obras y acciones a efectuar según el grado de prioridad, se clasifican en:

- Refrendos.
- Compromisos presidenciales.
- Compromisos del gobierno local.
- Obras de rehabilitación y ampliación.
- Obras complementarias.
- Programa para abatir el rezago social.
- Obras nuevas prioritarias.
- Obras nuevas no prioritarias.

La aprobación de la propuesta de inversión, la realiza la dependencia normativa, quien autoriza a la dependencia u organismo ejecutor a ejercer los recursos y metas respectivas, para la liberación de los recursos, cada dependencia u organismo ejecutor presentará ante el COPLADE, la cuenta por liquidar certificada, acompañada de documentación comprobatoria; en la ministración de recursos, deberán de ser ejercidos de acuerdo con el calendario de actividades preestablecido; de igual forma, durante el cierre del ejercicio, la dependencia u organismo ejecutor, envía a la dependencia normativa, a finales de octubre, el resultado presupuestal y las metas alcanzadas. Finalmente, los recursos no ejercidos deben de ser reintegrados a la hacienda pública.

Las instancias de operación, control y vigilancia, lo constituyen:

- El Comité de Planeación y Desarrollo del Estado de Quintana Roo.
- La Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social.
- La Secretaría Estatal de Desarrollo Social.
- La Secretaría de Hacienda del Estado.
- Las Dependencias u Organismos Ejecutores.
- Los H. Ayuntamientos.
- Los Comités de Planeación Municipal.
- Los Consejos de Desarrollo Municipal.

- Los Comités Comunitarios (Contraloría Social).
- La Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado.
- La Contaduría de Hacienda del Congreso del Estado.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

La administración pública, está constituida por el conjunto de leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas, enfocadas hacia atender con oportunidad las diferentes demandas que presenta la ciudadanía, y para asegurar que éstas se apliquen con eficiencia y eficacia, se han desarrollado sistemas administrativos que permiten a las dependencias normativas y globalizadoras vigilar y controlar los diferentes recursos.

Entre los sistemas administrativos podemos considerar los siguientes:

- Programas operativos anuales y objetivos definidos; éstas herramientas administrativas, indican el programa, subprograma, sector, unidad administrativa operativa, calendario de actividades y el presupuesto que se requiere para tal efecto; lo autoriza la Secretaría de Hacienda estatal.
- Sistemas de contabilidad; definen el catálogo del gasto público en capítulos, partidas y conceptos, las herramientas de registro y control del gasto; su sustento legal lo constituye la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y el Acuerdo de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal y sus instancias de operación, control y evaluación son la secretaria de hacienda, el organo estatal de control y la contaduría mayor de hacienda del congreso del estado.
- Sistemas de administración de recursos humanos y materiales. La Secretaría de administración es la encargada de coordinar este sistema, a través de la nómina, prestaciones sociales a los trabajadores y capacitación; así como, con la obtención y suministro de los distintos materiales que permiten la operación a las diferentes dependencias.
- Sistemas de control y evaluación gubernamental. La política del gobierno del estado es fortalecer la función de control, es por ello , que a la contaduría mayor de hacienda del congreso del estado se le delegan parte de la facultades de la extinta contraloría de gobierno, y a la vez se fortalece control interno, creándose la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado; con estas dos instancias, el control y la evaluación de la actividad pública se traduce en eficiencia y transparencia.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

La presente administración gubernamental ha dado especial atención a las actividades de control y evaluación de la administración pública y al desarrollo administrativo, por ello, con fecha 17 de marzo de 1995, se modificó su estructura orgánica suprimiendo a la contraloría de gobierno del estado, distribuyendo sus funciones entre dos órganos de control: La Contaduría Mayor de Hacienda y la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado.

Esta última, tiene como objetivo primordial fortalecer el sistema estatal de control y evaluación y dotar al ejecutivo estatal de un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones a cargo del estado, con el objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honestidad.

Dentro de este marco referencial, se realizan actividades que contribuyen a fortalecer el Sistema Estatal de Control y Evaluación, tales como: control patrimonial, supervisión de obra pública, auditorías de obras públicas y de servicios, entrega y recepción de las obras públicas, inventario de obra pública, contraloría social y modernización administrativa.

El control y evaluación de la gestión pública se constituyó en el proceso conductor de las acciones del sector público federal, estatal y municipal.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El control y la evaluación de la gestión pública, dirigió su objetivo hacia los compromisos de los tres órdenes de gobierno, verificando que la atención de las prioridades se den en cuanto a obra pública, y a la vez programar y reprogramar aquellas a ejecutar a corto y mediano plazo de acuerdo a las demandas sociales de cada localidad, procurando la aplicación eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento honesto de las responsabilidades de los servidores públicos, en un esquema de coordinación gobierno-ciudadanía e intergubernamental, en el marco de sus respectivas competencias y atribuciones, y así definir políticas y estrategias para abatir la pobreza.

Sin embargo, las demandas sociales no son atendidas con la oportunidad debida, situación propiciada porque las instancias dedicadas a la gestión pública no tienen definidas sus líneas de comunicación y coordinación.

Algunos titulares ya sea de dependencias o de organismos descentralizados, al inicio atienden las demandas de una forma acelerada, sin embargo, conforme pasa el tiempo y tal vez por la misma carga de trabajo no se puede atender con la celeridad que es deseable.

Además de ello, como resultado de épocas pasadas, existen aun en las comunidades, demandas sociales que muchas veces no tienen razón de ser, y que asimismo no son presentadas en la forma adecuada y ordenada correspondiente, consideraciones que, desde luego dificultan una respuesta pronta y satisfactoria.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL*

Las disposiciones jurídicas en materia laboral de la administración pública estatal, establecen que el régimen jurídico de los trabajadores se divide en:

- Trabajadores de confianza.
- Trabajadores de base; y
- Trabajadores supernumerarios.

Los trabajadores de confianza, son aquellos cuya función es de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización, así como aquellos que se relacionen con los trabajos específicos de los titulares, al igual de los que manejen fondos y valores.

Los trabajadores de base, son aquellos que desarrollan actividades de carácter técnico y de apoyo administrativo, y además se encuentran organizados en el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado.

Los trabajadores supernumerarios, son aquellos cuya relación contractual esta sujeta a las necesidades de los programas esenciales de inversión y que dicha relación contractual finiquita al termino del programa, sin responsabilidad alguna de la institución contratante.

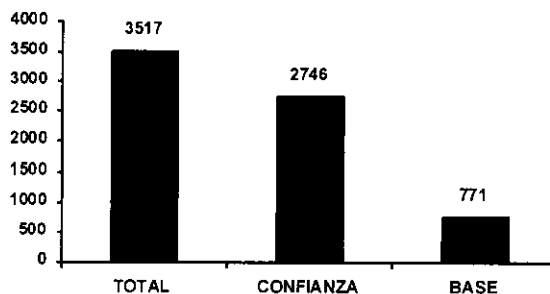
Actualmente, la administración pública estatal está constituida únicamente por trabajadores de confianza y de base.

DATOS CUANTITATIVOS

El personal que labora en el gobierno del estado, es del orden de 4,303, de los cuales 3,120 son de confianza y 1,183 de base; de igual forma 3,517 están adscritos en dependencias centralizadas y 771 a organismos descentralizados. A los que tenemos que adicionarles 6,573 docentes de los niveles preescolar, primaria y secundaria.

La estructura funcional de la administración pública centralizada, se desglosa de la siguiente forma: 12 secretarios, 18 subsecretarios, 96 directores, 103 jefes de departamento, 1,359 personal técnico y 1,929 de apoyo.

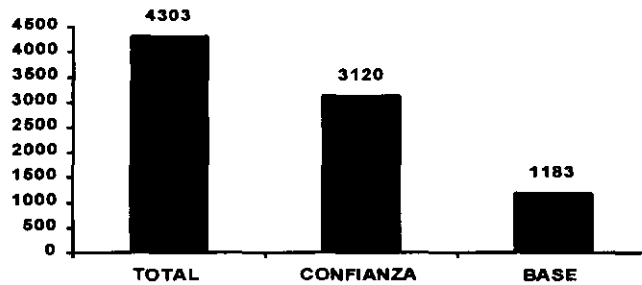
RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO



FUENTE: Secretaría de Administración.

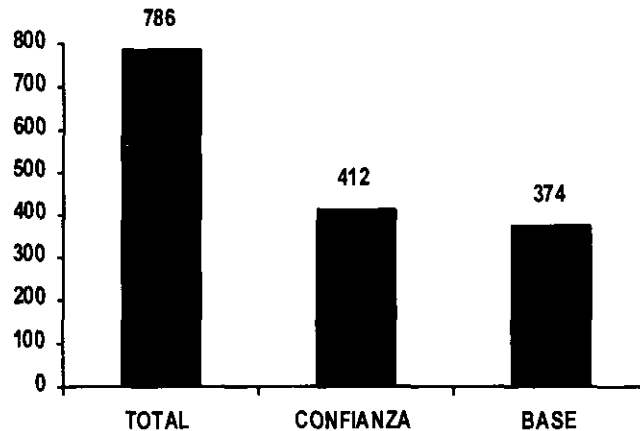
* Periódico Oficial del Estado, Ley de Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

RECURSOS HUMANOS, EN DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS



FUENTE: Secretaría de Administración.

RECURSOS HUMANOS, EN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS



FUENTE: Secretaría de Administración.

PERFILES PROFESIONALES

Los perfiles profesionales que arrojó la muestra tomada de las personas que laboran para el gobierno del estado, fue en el siguiente orden:

- 12% administración.
- 11% magisterio.

- 10% contaduría
- 9% derecho
- 9% agronomía
- 8% ingeniería civil
- 7% medicina
- 5% informática
- 4% arquitectura
- 3% economía
- 2% veterinaria
- 1% biólogos
- 19% multidisciplinarios

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Durante 1996, se crea el subcomité de capacitación y actualización integral, cuya finalidad es profesionalizar al personal que labora en el gobierno del estado, en forma paralela, la Secretaría de Administración dentro de un enfoque de desarrollo administrativo, realizó estudios y análisis de los perfiles académicos de los servidores públicos de todas las dependencias y organismos descentralizados que integran el aparato público estatal, para detectar las necesidades de capacitación y desarrollo del personal. Derivado de este estudio, se procedió a formular un programa que permitiera la capacitación y profesionalización de los servidores públicos; el cual se dividió en tres fases:

Primera fase.- Permitirá fortalecer los conocimientos de los servidores públicos de los mandos superiores, en donde quedan encuadrados los secretarios y directores, instruyéndolos en materia de: planeación del desarrollo regional, hacienda pública, gestión pública, calidad total, detección de necesidades sociales y control y evaluación de programas gubernamentales.

Segunda fase.- Permitirá fortalecer los conocimientos de los servidores públicos de los mandos medios: jefes de departamento, de oficina y de área, instruyéndolos en materia de: sistema de administración de personal, excelencia en los servicios, el stress y la eficiencia, técnicas para motivar la excelencia, administración pública y relaciones humanas.

Tercera fase.- Permitirá fortalecer las habilidades y de los servidores públicos de los niveles técnicos, personal auxiliar y administrativo, a través de cursos de: comunicación efectiva y trato al público, motivación al cambio, personalidad y etiqueta, calidad en el servicio y administración de recursos financieros, ortografía, introducción a las computadoras y al sistema operativo MS-DOS.

Este programa es ejecutado por la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional, con la que se signó un acuerdo de profesionalización y capacitación.

AVANCES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Uno de los objetivos prioritarios de la actual administración pública, es dar seguridad, continuidad y mayor productividad al gobierno, a través de la definición del servicio civil de carrera; antecedente de esta acción, lo encontramos en el Capítulo X de la Ley de Trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, en el cual se establecen las bases para efectuar las promociones de ascenso a los trabajadores. Esta disposición, otorga el derecho al trabajador de participar en concursos y exámenes de oposición para que sean ascendidos, no sin antes evaluar ciertos factores como:

- Conocimientos teórico-prácticos del puesto que desea desempeñar.
- Demostrar tener título profesional, cuando el trabajo así lo requiera.
- Facultades físicas, mentales, iniciativa y eficiencia para realizar determinada actividad.

Asimismo, en el marco del programa de modernización administrativa, contempla acciones de una efectiva administración de personal, para que éstos tengan una formación planificada, controlada y dirigida hacia objetivos concretos, que les permita ascensos y promociones a cualquier puesto de la estructura administrativa.

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

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	4,376	442	3,692	242
DESP. DEL GOBERNADOR	69	21	44	4
SECR. CONTRALORIA	60	17	36	7
SECR. DE GOBIERNO	1,411	64	1,286	61
SECR. DE PLAN. Y FINZ.	598	64	503	31
SECR. DE DES. URB. OB. PUBL. Y ECOLOGIA	165	35	106	24
SECR. DE DESARROLLO ECONOMICO	46	13	27	6
SECR. DE EDUCACION	244	31	192	21
SECR. DEL TRABAJO	104	19	72	13
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	697	82	595	20
OFICIALIA MAYOR	426	39	371	16
SECRETARIA DE DES. AGROPECUARIO	87	24	57	6
DIR. GENERAL DEL DIF	436	23	385	28
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMVO.	11	3	5	3
SECR. DE TURISMO	22	7	13	2

**NUMERO DE SERVIDORES PUBLICOS POR DEPENDENCIA
Y TIPO DE PLAZAS 1996**

DEPENDENCIA	BASE	CONFIANZA	TOTAL
03 EJECUTIVO DEL ESTADO	4	83	87
04 SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	77	971	1,048
05 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	40	116	156
06 SECRETARIA DE HACIENDA	70	307	377
07 SRIA. INF. MEDIO AMB. Y PESCA	168	108	276
08 SECRETARIA DE TURISMO	18	50	68
09 SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA	16	30	46
10 SRIA. DE PROM. ECONOMIA Y DESARROLLO RURAL	54	138	192
11 SECRETARIA DE ADMINISTRACION	162	249	411
12 PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL ESTADO	44	511	555
14 SECRETARIA DE SALUD	104	79	183
15 SECRETARIA PARTICULAR	14	104	118
TOTAL DE PODER EJECUTIVO	771	2,746	3,517

FUENTE: Secretaria de Administración.

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

En el marco institucional y legal para la coordinación se inscriben las acciones entre la federación y los estados, relativos al control y evaluación de los recursos federales canalizados a la entidad; éste se conforma por el conjunto de organismos gubernamentales que cumplen una función específica en el ámbito regional, siendo para efectos de control del gasto público los siguientes: la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, ejerce parte de las funciones en materia de planeación y control presupuestal de los recursos del Convenio de Desarrollo Social, el Organismo Estatal de Control (OEC), que fue creado ante la necesidad de observar unidad y congruencia en torno a las tareas de planeación del desarrollo de los tres órdenes de Gobierno y, el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), en particular, por su Unidad de Control y Evaluación en cuyo seno se establecen los mecanismos de coordinación entre las áreas de control interno de las dependencias federales y estatales y los órganos de control global, con objeto de organizar y optimizar los recursos destinados a estas funciones.

Es importante señalar que los mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamental se basan en un esquema que surge de la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización de recursos y atribuciones, como estrategia irreversible y fenómeno político y social obligado en la vida nacional.

El avance en la descentralización, se está presentando en forma gradual y esta garantizado que se respeten las prioridades económicas y sociales, con apego a leyes y normas federales sobre los fondos transferidos.

- Disposiciones jurídicas.
- Disposiciones constitucionales.
- Convenio de desarrollo social.
- Acuerdos de coordinación.
- Disposiciones jurídicas estatales:
- Ley de Obras Públicas y Privadas del Estado.
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado.
- Código Civil para el Estado de Quintana Roo.
- Código de Procedimientos Civiles.
- Código Penal para el Estado de Quintana Roo.
- Código de Procedimientos Penales.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

Gobierno Federal-Estado; Estados-Municipios

El proceso de descentralización de atribuciones y funciones de la federación a los estados, en los últimos tiempos ha cobrado vigencia y prioridad dentro del programa de gobierno de la

actual administración pública federal; dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se contempla a la descentralización y desconcentración, como “estrategia para la consecución de un verdadero federalismo, con el cual, la Nación busca aprovechar las diferencias y heterogeneidades de sus partes, en una visión de unidad de propósito”.¹

Este proceso descentralizador, parte del conocimiento tácito de que la descentralización ha dejado de ser un instrumento de movilización de fuerzas nacionales, y que la administración pública federal ha iniciado su desarrollo en el rezago de las administraciones estatales y municipales, lo cual, se ha traducido en la falta de posibilidades reales de resolver los asuntos de su propia competencia; este proceso requiere para su mayor efectividad, transformar los procedimientos administrativos, para en lugar de obstaculizar, agilizar la transferencia de recursos hacia sus beneficiarios directos.

Como resultado de estas consideraciones, se presentan algunas experiencias que en materia de descentralización ha enfrentado el estado de Quintana Roo.

Descentralización de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

Este proceso inicio en el año de 1995, como parte de las estrategias para acercar la capacidad institucional al lugar donde se generan las demandas, cuyo objetivo es el de transferir recursos, facultades y atribuciones al estado y municipios para la operación de los programas, acciones del sector agropecuario y específicamente para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo” en el Estado de Quintana Roo.

La secuencia de este proceso se apoya en diversos instrumentos como son:

- Convenio de Coordinación.
- Consejo Estatal Agropecuario.
- Fideicomisos de Distribución de Fondos.
- Fundaciones para la Transferencia de Tecnología.
- Coordinación Operativa de los Distritos de Desarrollo Rural.

La descentralización de este sector se está dando en el estado en forma gradual y ordenada, no obstante al inicio de este proceso se observaron problemas de comunicación en el interior del sector agropecuario; sin embargo, éstos fueron decreciendo conforme se iban estableciendo. Entre los problemas suscitados se dieron limitaciones presupuestales para complementar los recursos necesarios en el Programa “Alianza para el Campo”.

Descentralización de los Servicios de Salud

Se concreta el 20 de agosto de 1996, al transferir a la entidad el control de los recursos humanos, financieros, materiales y facultades de decisión y responsabilidades en materia de salud, que permitan un funcionamiento descentralizado real en la obtención de un mejoramiento

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República.

en la calidad de los servicios de salud, el 16 de octubre del mismo año se suscribió el acta de entrega-recepción, mediante la cual el estado recibe bajo reservas de ley las atribuciones que le traslada la Secretaría de Salud.

Por su parte el estado, avanza en el diseño de técnicas para dar seguimiento y evaluar el desarrollo del programa de descentralización, tanto su cumplimiento, como su impacto de resultados; levantamiento de inventario de los bienes muebles e inmuebles; descentralización de 15 giros de insumos para la salud; acciones de vigilancia sanitaria a los trámites de comercio farmacéutico, así como difusión dirigida a diversas agrupaciones sobre los servicios en cuestión.

Descentralización de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

En el estado de Quintana Roo, este proceso da inicio en el ejercicio 1995, y concluye el 12 de febrero de 1997 con la firma del acuerdo de coordinación, cuyos objetivos principales son:

- Incrementar la eficacia de servicios, cumpliendo la capacidad conjunta de gestión ambiental del gobierno, para acercar las respuestas al lugar de origen de los problemas.
- Multiplicar los espacios de participación a los organismos sociales y privados en cumplimiento a la función de preservación ambiental y desarrollo sustentable.
- Promover la atención corresponsable y negociada de los asuntos ambientales por parte de los tres ordenes de gobierno.

En el estado, este proceso avanza positivamente en las acciones de fortalecimiento de la gestión ambiental en Quintana Roo; programas de descentralización de áreas naturales protegidas y de manejo de flora y fauna silvestre; asesoría técnica forestal para la prevención, combate y control de incendios forestales, sanidad forestal e integración y actualización del inventario forestal.

En el proceso de descentralización se presentaron problemas de escasez de recursos y falta de comunicación interinstitucional, sin embargo, cabe señalar que el estado se está ajustando a las condiciones específicas que surgen en su avance.

Descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social

En 1995, con la trasferencia de funciones del ramo 026, con el objeto de propiciar la igualdad de oportunidades, incrementar el bienestar generalizado de la población y disminuir la pobreza padecida por un gran número de quintanarroenses, el programa plantea la descentralización del presupuesto de egresos de la federación, denominado "Superación de la Pobreza", que se integra por tres fondos: Fondo para el Desarrollo Municipal, Fondo para Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

Se ha estado avanzando mediante giras de trabajo, con la formación de equipos y el establecimiento de acuerdos básicos que han culminado en propuestas de descentralización, gradualmente, se están cumpliendo los objetivos propuestos y marcados en el convenio de

desarrollo social, por la evaluación de resultados se ha aplicado un mecanismo de seguimiento apoyado en la comunicación y coordinación de acciones, con el que se verificó la transferencia de recursos, facultades, atribuciones y responsabilidades, que generen bienestar social.

En el logro de este objetivo, la federación ha capacitado a los gobiernos estatal y municipal para alcanzar la óptima ejecución del ramo 0026. En esta acción, se considera la participación organizada de la ciudadanía mediante los canales establecidos, como son:

- Comités Comunitarios.
- Comités Regionales de Participación Ciudadana.
- Consejos de Desarrollo Social Municipal.

Descentralización del Sector Comunicaciones y Transportes

En el estado de Quintana Roo, se firmó un Acuerdo de Coordinación el día 16 de marzo de 1996, cuyo objetivo es transferir al estado funciones, responsabilidades y recursos en materia de conservación y mantenimiento de las carreteras de la red federal, así como la construcción y mantenimiento de los caminos rurales.

Descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

Con el propósito de coadyuvar a que los estados y municipios atiendan con oportunidad las demandas de infraestructura educativa, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, signa un acuerdo con el gobierno del estado de Quintana Roo, para la construcción de escuelas de preprimaria y secundaria, el 16 de marzo de 1996. Por su parte el estado realiza acciones similares con los municipios, descentralizando los recursos que mediante este acuerdo realizó la federación a través del CAPFCE.

Asimismo, se encuentran en proceso las siguientes entidades: Comisión Nacional de Agua, Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Nacional Indigenista.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

El sistema federal requiere transformarse en un factor de desarrollo de los aspectos sociales, económicos y políticos de las diferentes regiones que integran el país. Para ello, se requiere que exista una verdadera federalización y desconcentración administrativa, tal como lo marca nuestra Constitución Política, con el pleno respeto de la autonomía y soberanía del estado en la definición de sus proyectos de desarrollo.

De igual forma, es necesario que dicha descentralización venga concatenada con los recursos integros, tanto humanos y materiales que utilizaba la federación para su operación, así como el nivel de decisión y erradicar el temor de perder poder; fortaleciendo de esta forma al estado en su toma de decisiones y dejando que éste crezca junto con los municipios que lo conforman.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

El gobierno del estado de Quintana Roo, con fecha 27 de febrero de 1991, puso en marcha el Programa de Adecuación y Simplificación Administrativa de las diferentes dependencias y entidades que integran la administración pública estatal; con este nuevo instrumento administrativo, se abocaron instancias de gobierno estatal a realizar estudios y análisis de sus entornos internos y externos con la finalidad de identificar los problemas que afectaban su operación; resultado relevante de este proceso, fue la identificación y priorización de problemas, adoptando acciones que permitieron corregirlas y abatirlas.

El programa de adecuación y simplificación administrativa se constituyó de cuatro vertientes básicas: La adecuación, descentralización, modernización y simplificación de la administración pública, y dentro de estos marcos, se han venido ejecutando desde 1991 a la fecha programas anuales.

A continuación, se presenta un ejemplo de las 765 experiencias que se tuvieron, sólo para mostrar la forma en que se llevó a cabo el programa antes referido:

Simplificación Administrativa

Acción: expedición de licencias de funcionamiento a locales comerciales.

Diagnóstico: La secretaría de hacienda estatal, llevó a cabo el análisis del procedimiento que se seguía para otorgar la licencia de funcionamiento a locales comerciales, determinando lo siguiente:

- Excesivos requisitos.
- Retraso en el otorgamiento del trámite.
- Estructura compleja.
- Personal no apto.

Estrategias y Resultados

Medidas correctivas: se rediseñó el proceso de tramitación, se reestructuró la oficina y se capacitó al personal.

Asimismo, se suprimieron los siguientes requisitos.

- Título de propiedad
- Copia del último pago al IMSS o aviso de alta.
- Copia del recibo del pago del impuesto del 2% sobre nómina.

Beneficios: Se propició el ahorro en tiempo y dinero a los ciudadanos, al suprimirse copias y al reducirse el tiempo de atención.

ENFOQUE COMPARATIVO

La administración pública, debido a que su misión es servir y preservar la convivencia humana bajo climas de tolerancia social y ecológica, se tiene que adecuar como lo marcan los acontecimientos locales, regionales, nacionales e internacionales, no puede ni debe quedarse estática, de ahí la necesidad impostergable de ir adoptando los nuevos enfoques de administración, así como de las tecnologías que nos ofrece la informática e irse preparando para el futuro; pues aún falta mucho por hacer, aún existen trámites engorrosos, procedimientos complejos y patologías administrativas que ponen resistencia al cambio y que de alguna forma, detienen la buena marcha de la gestión pública estatal.

Es por ello que el estado ha implementado programas de adecuación y simplificación administrativa, de capacitación al personal, de modernización de sistemas de cómputo; todo ello, enfocado a una mejor atención al ciudadano y a su vez mantenido una constante interrelación con otros estados del ámbito regional y nacional, a fin de conocer los avances que en materia administrativa y ecológica desarrollan, y adaptarlos para el mejoramiento administrativo propio.

IMPACTO SOCIAL Y ADMINISTRATIVO

Las dependencias y entidades que integran a la administración pública estatal, han ejecutado desde el inicio del programa en 1991 hasta 1996, un total de 765 acciones cuya orientación ha permitido una constante mejora de la administración, y que repercute en forma favorable hacia la ciudadanía.

Es por ello que, darle a estas acciones un valor cualitativo o cuantitativo, sería irreal, dado que con ellas se ha beneficiado a varios estratos sociales, cuyas necesidades de cada uno son diferentes, aunque soliciten el mismo servicio, sin embargo, con estas acciones se les ha ahorrado tiempo y dinero al reducirse o suprimirse pasajes, copias, esperas, traslados, documentación y otros. Nuestro mejor indicador lo constituye la paz social, en el estado desde hace tiempo no se presentan manifestaciones de resistencia civil o más bien no se dan con la misma intensidad que en otras entidades del país.

En relación al aspecto administrativo, el impacto ha sido significativo, pero no satisfactorio, debido a la escasez de recursos tanto financieros, materiales y humanos, a esto tenemos que agregar las patologías administrativas, que no permiten a la administración desarrollarse con plenitud.

Ultimamente, se ha hablado de indicadores de desempeño y de calidad en el servicio, herramientas que pueden ser utilizadas para medir la función pública, pero faltaría lo principal, que se refiere a que exista una verdadera visión de futuro y una planeación que no se interrumpa cada vez que cambie un ejecutivo o titular de alguna dependencia u organismo descentralizado.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Cierto es que la administración pública en el estado de Quintana Roo, ha venido evolucionando hasta llegar a constituirse en un conjunto ordenado y sistemático de políticas, normas, sistemas, procedimientos y personas, cuyo objetivo común es generar servicios, convivencia con estricto apego a las leyes y preservar y evitar el desgaste del habitat natural de la población en su conjunto, así como operar programas especiales que satisfagan demandas básicas.

En la actualidad, los problemas sociales, políticos y económicos que experimenta el país, propician que nos encontremos ante reclamos válidos de una sociedad más participativa y vigilante de la gestión pública, que aspira y exige un servicio público de calidad, ágil y transparente, parámetro que indica que la misión del estado no se está cumpliendo, por lo que, resulta imprescindible que éste implemente las acciones necesarias para que estas inconformidades sociales, se atiendan con afirmación y oportunidad.

Para ello, tendrá que considerar los siguientes aspectos:

- Reorientar o redefinir los objetivos institucionales, hacia el servicio eficiente y de calidad.
- Rediseñar sus estructuras funcionales y operativas.
- Promover una nueva cultura administrativa, basada en un código de honor, honradez y responsabilidad.
- Establecer el servicio civil de carrera.
- Modernizar, utilizar cada vez más los beneficios de la tecnología moderna.
- Descentralizar.
- Sistemas.

Bibliografía

Borge Martín Miguel, **Sexto informe de Gobierno**, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1993.

Centro de Investigaciones de Quintana Roo, **Quintana Roo, los retos de fin de siglo**, ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo. 1993.

Pedro Joaquín Coldwell, memoria de labores 1981-1987, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1987.

Contraloría de Gobierno, **Memoria sexenal 1989-1994 del Programa Nacional de Solidaridad**, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1994.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, **Programa de adecuación y simplificación administrativa**, Periódico de Gobierno del Estado, 1991.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Anuario estadístico de Quintana Roo 1995**, Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado, **Manual de programación presupuestación 1996**, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1996.

Secretaría de Educación Pública, **Quintana Roo entre selva y mar**, 1996.

Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural, **Quintana Roo, la mejor opción para invertir**, ediciones Gobierno del Estado 1996.

Villanueva Madrid Mario Ernesto, **Quintana Roo, Síntesis de tres años de gobierno**, ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo. 1995.

Villanueva Madrid Mario Ernesto, **Plan estatal de desarrollo 1993-1999**, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1993.

Villanueva Madrid Mario Ernesto, **Quintana Roo, Síntesis de tres años de gobierno**, ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo. 1995.