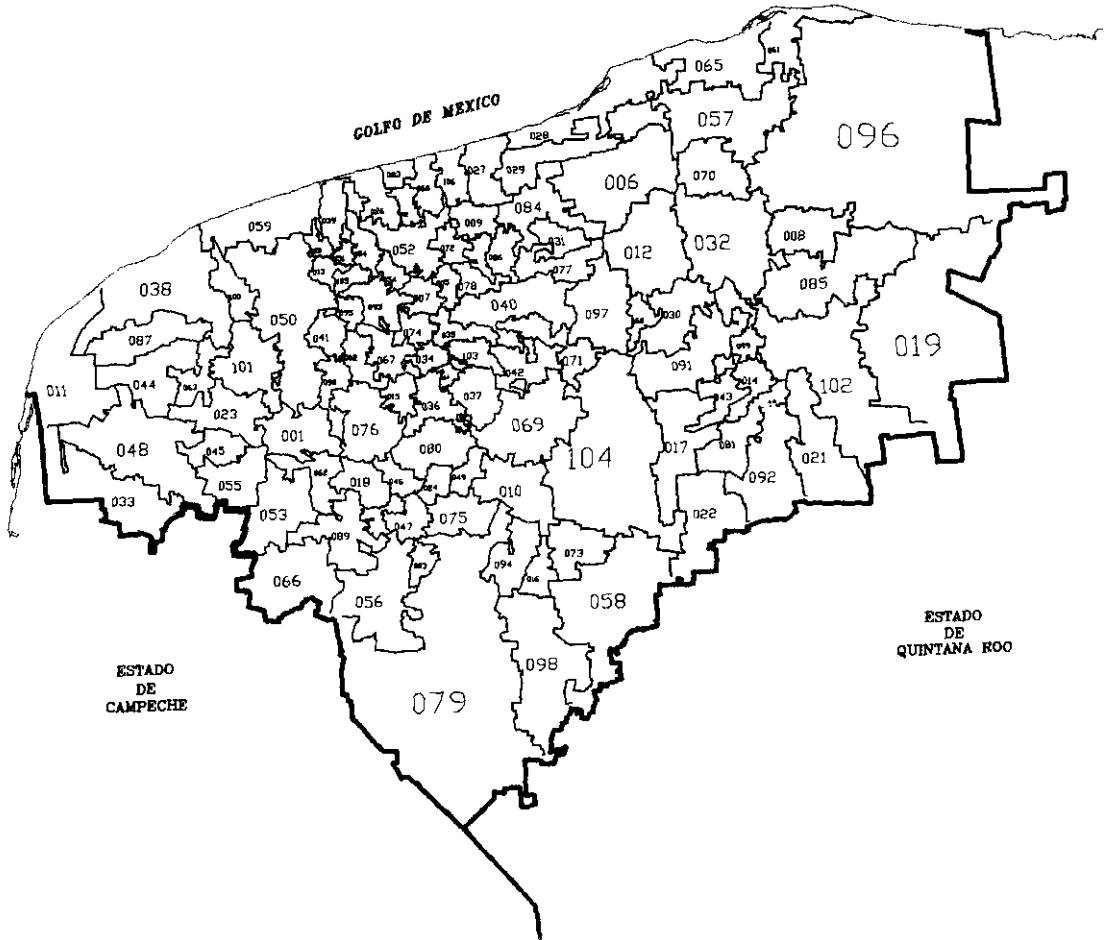


# Yucatán

---

<b>Preliminar</b>	<b>661</b>
<b>Características socioeconómicas</b>	<b>663</b>
<b>Organización de la administración pública</b>	<b>679</b>
<b>Sistemas administrativos para la gestión pública</b>	<b>691</b>
<b>Profesionalización de los servidores públicos</b>	<b>699</b>
<b>Relaciones intergubernamentales</b>	<b>705</b>
<b>Experiencias de modernización administrativa</b>	<b>711</b>



GOLFO DE MEXICO

ESTADO  
DE  
CAMPECHE

ESTADO  
DE  
QUINTANA ROO

- 001
- 002
- 003
- 004
- 005
- 006
- 007
- 008
- 009
- 010
- 011
- 012
- 013
- 014
- 015
- 016
- 017
- 018
- 019
- 020
- 021
- 022
- 023
- 024
- 025
- 026
- 027
- 028
- 029
- 030
- 031
- 032
- 033
- 034
- 035
- 036
- 037
- 038
- 039
- 040
- 041
- 042
- 043
- 044
- 045
- 046
- 047
- 048
- 049
- 050
- 051
- 052
- 053
- 054
- 055
- 056
- 057
- 058
- 059
- 060
- 061
- 062
- 063
- 064
- 065
- 066
- 067
- 068
- 069
- 070
- 071
- 072
- 073
- 074
- 075
- 076
- 077
- 078
- 079
- 080
- 081
- 082
- 083
- 084
- 085
- 086
- 087
- 088
- 089
- 090
- 091
- 092
- 093
- 094
- 095
- 096
- 097
- 098
- 099

## **Preliminar**

*La administración pública es el medio por el cual el estado da respuesta a las demandas más apremiantes de la sociedad civil. Para ello es menester que sea eficiente y eficaz en la planeación y ejecución de los objetivos que se plantea como aparato de interés público.*

*Yucatán en los tiempos actuales ha basado la organización y funcionamiento de su sistema administrativo, tomando en consideración la necesidad de reformar la estructura del gobierno estatal y municipal, como una de las fomas para lograr el desarrollo regional del estado.*

*Identificar las condiciones, características y modalidades más significativas de la administración pública del estado, es el principal objetivo que plantea el presente trabajo de investigación. Asimismo, representa un valioso documento que, por su naturaleza, se convierte en un proyecto pionero de esta índole, ya que la administración local ha sido poco abordada en su estudio.*

*El Instituto de Administración Pública de Yucatán estuvo coordinando las actividades para la recopilación de la información, realizando un gran esfuerzo para lograr los objetivos planteados al inicio de la investigación. Cabe señalar que la información vertida corresponde principalmente a la gestión del C. Víctor M. Cervera Pacheco, actual gobernador constitucional del estado para el periodo 1995-2001.*

*Para el análisis y acopio de la información, al IAPY integró un equipo de trabajo donde participaron los licenciados Raúl A. Vela Sosa (coordinador), Lourdes Loyo Haces, José Israel Cortés Puc y Mario Orlando Pavía Aguilar, grupo que se caracterizó por su entusiasmo, dedicación y profesionalismo en la realización de las distintas etapas del proyecto.*

*Se hace un reconocimiento a la Secretaría de Hacienda y Planeación del gobierno del estado por su valiosa colaboración para la realización del trabajo al proporcionar la información relevante que sirvió para integrar los capítulos correspondientes de la investigación.*

*Se considera que el proyecto es sumamente ambicioso, y se reconocen las limitaciones que presenta el mismo en su elaboración; sin embargo es un reto para el IAPY mejorar y profundizar el estudio de la administración y la gestión del gobierno de Yucatán en todos sus aspectos y modalidades.*

*El documento corresponde a un estudio esencialmente descriptivo y monográfico, aunque hay puntos relevantes que requirieron un análisis más profundo en su contenido.*

*El primer capítulo representa un registro de las características socioeconómicas y regionales del estado, resaltando en este apartado la dinámica poblacional, enmarcada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Así también, se mencionan las principales actividades económicas, desde la agricultura hasta la industrialización y el turismo y la participación del estado en la promoción de las mismas. El enfoque regional fue fundamental para identificar las demandas sociales, y se menciona la propuesta estatal de una nueva regionalización para la planeación y programación de las actividades económicas y la dotación de servicios dignos e infraestructura para el desarrollo.*

*El segundo capítulo presenta las formas de organización de la administración pública estatal, los mecanismos de coordinación institucional en las figuras del COPLADE y el Convenio de Desarrollo Social, la participación de la sociedad y las políticas de desincorporación de entidades públicas. Es necesario mencionar en este apartado, la forma cómo se integra la sociedad a las modalidades de formación y de consulta en el seno de los comités municipales en el proceso de planeación. Por otra parte, la desincorporación de entidades pareestatales vivió un gran capítulo en la historia de Yucatán; principalmente se resalta el caso de CORDEMEX.*

*Enseguida, se mencionan los principales sistemas administrativos para la gestión pública, donde se identifica la organización y funcionamiento de los sistemas globales de gestión; también se estudia el proceso de planeación-programación-presupuestación y los avances que se han implementado en el listado para estos procesos. Asimismo se identifican algunos de los factores problemáticos de la gestión pública.*

*En el capítulo cuatro se plantea la problemática del régimen jurídico del personal y la necesidad de la implementación del Servicio Civil de Carrera en el estado, en donde se reseña que se han dado los primeros pasos para su implantación.*

*El quinto capítulo reseña los principales procesos descentralizadores relevantes en sus dos niveles y se hacen recomendaciones para el fortalecimiento del sistema federal.*

*Por último, se describen las experiencias de modernización administrativa, donde sobresale la propuesta de reforma del gobierno y la administración pública, cuyos objetivos plantean que la revisión y adecuación de las estructuras organizacionales, la simplificación de los sistemas y procedimientos de la administración y la desconcentración de funciones en las regiones del estado, son la vías para lograr un desarrollo estatal más equilibrado.*

*Se espera que el presente trabajo cumpla con los planteamientos originales, logre las expectativas deseadas y se constituya en una herramienta para enriquecer futuras investigaciones acerca de la realidad administrativa local.*

Instituto de Administración Pública de Yucatán.

# CAPITULO I

---

## CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

## ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

**E**l estado de Yucatán se encuentra ubicado en la región sureste de la República Mexicana y representa el 2.2% de la superficie territorial del país. Sus coordenadas geográficas extremas son: al N 21° 36', al S 19° 30' de latitud, al E 87° 32', al O 90° 25' de longitud.<sup>1</sup> Yucatán colinda al norte con el Golfo de México, al este con Quintana Roo, al sur con Campeche y Quintana Roo, al oeste con el Golfo de México y Campeche. El estado se integra de 106 municipios, siendo la ciudad de Mérida la capital. La superficie territorial es de 39,340km<sup>2</sup>. Conviene señalar que es en los estratos sociales que tienen los ingresos más bajos donde el crecimiento poblacional es más significativo. Las diferencias se ahondan cuando se hace referencia a estratos urbanos y rurales, siendo este último el que presenta los mayores porcentajes de fecundidad y mortalidad.

En Yucatán la población para 1995 alcanzó la cifra de 1,555,733 habitantes, 14.1% más que en 1990.<sup>2</sup> Este ritmo de crecimiento tomando como base estimaciones para el año 2000, es menor al de la década pasada, producto de factores sociodemográficos que tienden a prolongarse en el tiempo. En números absolutos, se observa un crecimiento de la población a un ritmo medio anual de 2.6%, porcentaje superior al índice nacional. En sólo 24 años la población ha duplicado su número; aun así la densidad de población es de 40 habitantes por km<sup>2</sup>.

Asimismo, de la población total en el estado, 772,950 son hombres y 782,783 son mujeres, los cuales representan el 49.7% y 50.3% de la población total, respectivamente. El índice de población masculina que se define como el número de hombres por cada 100 mujeres es de 98.75.<sup>3</sup>

En este contexto, el esquema piramidal que resulta de clasificar a la población por grupos de edad, no representa variaciones significativas con respecto al de 1980, ya que mientras en esa década, por ejemplo, la población menor de 15 años significó el 40% del total, en 1990 alcanzó el 37.7% y en 1992 representó el 35.83%.<sup>4</sup> Lo mismo puede decirse de aquella que tiene 65 años y más. La población del estado es muy joven alcanzando una edad media de 21 años.

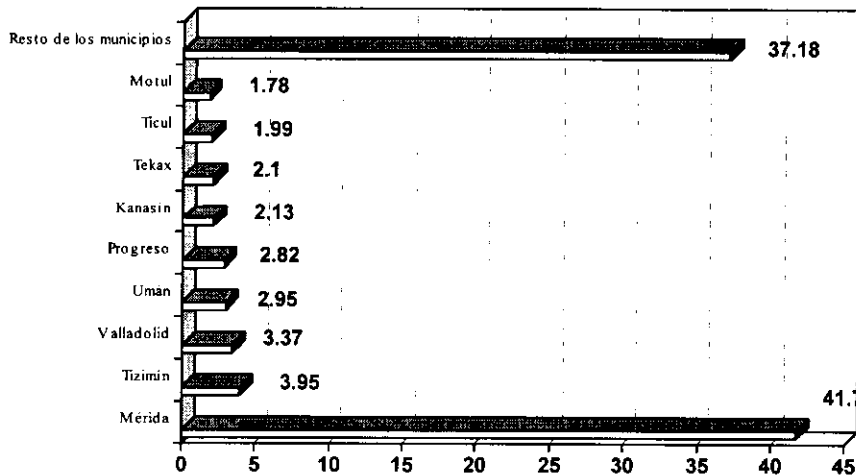
Al observar los rangos de edad productiva (15 a 64 años) su evolución por décadas muestra una proporción estable, ya que en 1980 representaba el 55% y en 1990 el 56.4%, para aumentar a 57.05% en 1992.<sup>5</sup>

Las principales variables de la población muestran el siguiente comportamiento: un descenso en la fecundidad que va del 2.8% en 1970 a 2.5% en 1990, se estima que esa tendencia continúe a la baja. Con respecto al flujo migratorio, es conocido el hecho de que Yucatán lo tiene negativo, o sea es mayor el número de coterráneos que salen de la entidad, comparado con la llegada de pobladores que aquí se establecen. En 1992 este hecho representó un

5.4%.<sup>6</sup> De los 106 municipios existentes, 80 no retienen a su población, 16 guardan equilibrio demográfico y únicamente 10 atraen población.

La problemática poblacional tiene dos facetas: por una parte se observa una excesiva concentración urbana en la ciudad de Mérida (ver gráfica), y por la otra existe una gran dispersión poblacional; ya que, únicamente el 2.4% de las localidades de un total de 3,150 concentran una población mayor a los 2,500 habitantes.<sup>7</sup>

### PARTICIPACION RELATIVA DE LOS MUNICIPIOS SEGUN SU POBLACION



Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995 (INEGI).

La distribución de la población por localidades que se presenta en la siguiente tabla, muestra que empieza a configurarse un grupo de espacios urbanos medios que está reduciendo la presión migratoria sobre la zona metropolitana.<sup>8</sup>

### PARTICIPACION RELATIVA DE LAS LOCALIDADES SEGUN TAMAÑO Y POBLACION

LOCALIDADES / HABITANTES	DISTRIBUCION POBLACIONAL %
1 a 2,499 Habitantes	19.67
2,500 a 4,999 "	9.65
5 a 9,999 "	10.30
10,000 a 19,999 "	7.10
20,000 a 49,999 "	13.96
50,000 o más "	39.32

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995 (INEGI).

El estado de Yucatán cuenta con un total de 330,054 viviendas particulares, en las cuales habitan en promedio 4.70 ocupantes por vivienda. Sin embargo, la distribución porcentual de la población según número de integrantes del hogar representaba que el 42.98% tenía de cinco a siete integrantes en el hogar, 28.81% tenían entre dos a cuatro integrantes, 26.46% de los hogares promediaban entre ocho y más integrantes y apenas 1.75% tenían a un solo integrante en el hogar. Lo anterior demuestra que la familia yucateca es propensa a ser numerosa, pero esa tendencia puede revertirse de acuerdo a las proyecciones de la población.<sup>9</sup> Los desequilibrios poblacionales, sectoriales y regionales constituyen un grave problema estructural que es apremiante corregir.

Según el último censo de 1990, en Yucatán hay 628,945 hablantes de lengua maya, incluyendo a niños de hasta 4 años. La población indígena se concentra en 98 municipios con 30% o más de mayahablantes, con diversos grados de marginación asentados en 242 localidades. De las 921 poblaciones que son eminentemente indígenas, el 63% tiene menos de 100 habitantes con las consiguientes limitaciones en la dotación de servicios básicos y asistenciales dada su significativa dispersión.

Este problema relativamente dinámico de crecimiento económico y demográfico, pudiera ser una pauta de conflicto en la provisión de servicios sociales básicos; por una parte, la intensa actividad económica demanda la ampliación de la infraestructura urbana existente, por lo que se requiere de la asignación de mayores recursos financieros; y por la otra, el rápido crecimiento poblacional demanda una ampliación en la cobertura y mejora en la calidad de los servicios comunales.

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

Estudiar las condiciones económicas y sociales que caracterizan a los habitantes del estado de Yucatán, constituye una base imprescindible para la programación socioeconómica, tanto en el ámbito de la administración pública como de la privada. En efecto, la asignación de recursos de inversión en los dos sectores, para fines de desarrollo general o para la expansión empresarial, requiere del conocimiento sobre las particularidades de los diferentes grados de desarrollo social y económico de los municipios que conforman al estado, en los aspectos demográficos, sociales y económicos. Se trata en última instancia de presentar un diagnóstico acerca de los niveles de desarrollo y bienestar social de la población, para determinar en qué medida se satisfacen las necesidades básicas en materias de: educación, salud, vivienda, empleo, etc.

### ***Educación***

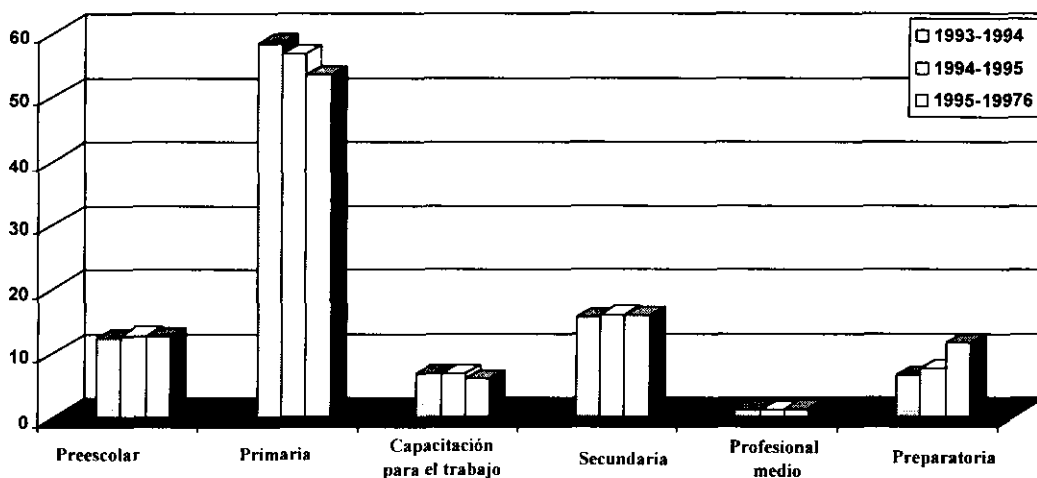
La población escolar atendida en el ciclo 1992-1993 en todos los niveles ascendió a 444,535 alumnos, de los cuales el 96% corresponde del nivel preescolar hasta bachillerato, este nivel fue cubierto en 6.3% por el sistema federal, 82.1% de los alumnos fue atendido por el



sistema estatal de educación, 1.2% fue autónomo y 10.4% de los alumnos estuvieron inscritos en el sistema particular. En ese mismo año la educación fue impartida por 18,545 docentes y promotores en 2,553 escuelas, las cuales contaban con un total de 13,278 aulas<sup>10</sup> considerando todos los niveles educativos.

Durante el ciclo escolar 1994-1995 la población escolar atendida en sus diferentes niveles educativos ascendió a 481,000 alumnos. La educación fue impartida por 23,000 docentes en 3,000 escuelas.

### POBLACION ATENDIDA EN LOS NIVELES EDUCATIVOS POR CICLO ESCOLAR



Fuente: Gobierno del Estado, Secretaría de Educación; Dirección de Planeación, Depto. de Estadística.

En términos relativos la población escolar se incrementó en 8.2%, sin embargo la educación inicial únicamente atendió al 6% de la demanda potencial estatal estimada en 155,000 niños. La demanda de la educación primaria es cubierta en un 93%, el restante 7% no tiene acceso al servicio. Los índices de reprobación y deserción escolar en los primeros grados son del 11% y 2.5% respectivamente.<sup>11</sup>

La educación secundaria concentra el 94% de los egresados de sexto grado, el índice de reprobación es del 23% y el de deserción es del 6%. En la educación media superior, el bachillerato técnico registra muy poca demanda, así los niveles de eficiencia terminal de los bachilleratos técnicos y general ascienden al 52%, que se explica en parte por la necesidad de incorporar a los niños y adolescentes a las actividades productivas dada la precaria situación económica de los padres.

De los planteles de educación superior existentes en el estado, entre los que más se destacan por la demanda que atienden por cada ciclo escolar se encuentran: la Universidad Autónoma

de Yucatán, las escuelas particulares incorporadas a la misma, el Instituto Tecnológico de Mérida, los Institutos Tecnológicos Agropecuarios, la Universidad del Mayab y las particulares incorporadas a la Secretaría de Educación del gobierno del estado. De todas ellas el 88% se concentra en la ciudad de Mérida. Actualmente se encuentran saturadas, por lo que dejan de atender a un mayor número de aspirantes, principalmente del interior del estado. El índice de absorción es del 67 por ciento, porcentaje ubicado por debajo de la media nacional en 23%.<sup>12</sup> Para el ciclo escolar 1995-1996 se inscribieron 18,260 alumnos para cursar alguna carrera en esos centros educativos, y se registraron para el nivel de posgrado y especialización en ese mismo ciclo 2,793 alumnos.

Yucatán se encuentra entre los 12 estados que rebasan la media nacional de analfabetismo. Al inicio de 1995 se calculaba que la población analfabeta ascendía a 125,000 personas (12.9%) de 15 o más años de edad, principalmente mujeres. Anualmente se incorpora un gran número de adultos a los programas de alfabetización. Para el ciclo escolar 1995-1996, se tenía una existencia de 80,192 alumnos inscritos, los cuales eran atendidos por 7,349 maestros en 183 escuelas.

### ***Salud***

En cuanto a los servicios de salud y seguridad social, se observa una disminución en la mortalidad general y una mayor esperanza de vida. Durante el periodo de 1989 a 1994 la mortalidad general descendió de 5.5 a 5.0 defunciones por cada mil habitantes y la mortalidad infantil pasó de 21.7 a 16.6 defunciones por cada mil nacidos vivos registrados.

El 44.5 por ciento de la población estatal es derechohabiente de alguna institución de seguridad social, de éstos el 54.5 por ciento recibe atención de instituciones para la población abierta y alrededor del 1% carece de acceso a los servicios de salud. Se estima que un 3% la población utiliza los servicios de la medicina privada.

En cuanto a infraestructura física existen 194 unidades médicas de primer nivel, 23 de segundo y 2 de tercer; 21 clínicas privadas están en Mérida. El número total de camas censadas en 1995 es de 1,116 en el sector público y 425 en el sector privado.<sup>13</sup>

### ***Vivienda***

La situación de la vivienda particular habitada y la cobertura en la provisión de servicios públicos esenciales a nivel local o municipal muestran realmente el nivel de bienestar de la familia yucateca. En este sentido el 48% de las viviendas presentan deterioro físico; el déficit habitacional es del 36 por ciento conforme a los datos de 1990. Son insuficientes los recursos económicos destinados a la autoconstrucción, debido la bajo nivel salarial y de ahorro de las familias.

Del total de viviendas en el estado de Yucatán según datos de 1992, el material utilizado en la construcción de pisos fue un 15.34% tierra, el 39.91% cemento y 44.74 por ciento tiene otro

recubrimiento. Asimismo, 88.23% dispone de cocina en el interior de la vivienda y el restante 11.77% no dispone de él.<sup>14</sup>

Otro indicador del bienestar familiar es la disponibilidad de excusado y su conexión de agua, el censo mostró que solo 61% de las viviendas dispone del servicio, de éstos el 71.13% lo tiene con conexión de agua, el porcentaje restante sin ninguna conexión.

El servicio de agua entubada es esencial, sin embargo en ese año el 80.10% de las viviendas disponía de este servicio y el 19.90% carecía del vital líquido con algún tipo de conexión al sistema de agua. El drenaje sólo era disponible para el 52% de la población.<sup>15</sup>

En cuanto a la energía eléctrica en el año de 1992, el 90.94% de la población, contaba con el suministro de energía. Yucatán ha alcanzado hasta el año de 1994, un grado de electrificación del 98.30 por ciento quedando por electrificar 10 comunidades de hasta 499 habitantes, 400 comunidades de 11 a 99 habitantes y 1,548 comunidades de hasta cinco habitantes.

Actualmente, a mediados de este 1996 el estado cuenta con una capacidad de generación de energía eléctrica de 564 mw, producida por sus tres centrales.<sup>16</sup>

El gobierno del estado impulsa hoy día acciones tendientes a ampliar la cobertura de los servicios básicos a la población para mejorar su situación de bienestar; sin embargo todavía falta mucho por hacer, tan es así que se pueden observar otros problemas relacionados con la vivienda: el hacinamiento, la proliferación de asentamientos humanos irregulares, zonas marginadas de los servicios básicos, la falta de financiamiento para adquirir viviendas y lo poco accesible que resulta el arrendamiento de inmuebles.

### ***Empleo***

La situación laboral en el estado de Yucatán presenta los rasgos esenciales del período de crisis que atraviesa el país: a lo largo de toda la geografía estatal se observan los fenómenos del desempleo, subempleo, economía informal, migración y la distribución inequitativa de la riqueza, entre otros.

La población de 12 años y más que está en la edad de trabajar, para 1992 alcanzaba la cifra de 990,506 personas, de las cuales el 49.6% eran hombres y 50.4% de mujeres.

La población económicamente activa (PEA) en ese mismo año se calculó en 50.41% de la población total, de los cuales correspondía a los hombres el 74.56% y el 26.67% a las mujeres. Actualmente se observa una tendencia a incrementar la participación femenina en las actividades productivas. Para ese mismo año la población económicamente inactiva (PEI) era del 49.23%. Del total de la PEA en el año de 1992 en el estado (449,381), el 97.70% correspondía la población ocupada y el 2.30% a la población desocupada, o sea, lo que

representa la tasa de desempleo abierto, sin tomar en cuenta las tasas complementarias que muestran condiciones críticas de desempleo y subempleo. Es importante destacar que el 55.58% de la población ocupada es obrero o empleado; 3.72% es jornalero o peón de campo; 33.09% trabaja por su cuenta; 2.45% es patrón o empresario y 4.69% desempeña algún trabajo no remunerado.<sup>17</sup>

Es conveniente señalar que cerca de una tercera parte de la PEA se dedica a las actividades de producción agropecuaria, aportando menos del 10% del PIB estatal, el 72% de la población ocupada en esa actividad recibe ingresos inferiores al salario mínimo. La población subempleada, es principalmente maya, sobrevive gracias al desarrollo de una economía de traspatio.

De la economía en el estado se ha terciarizado el 48.5% de la PEA, realiza actividades relacionadas a ese sector terciario, mientras que el 27 por ciento realiza actividades del sector primario y el 24.5% se ocupa en actividades del sector secundario.

### *Alimentación*

La pobreza extrema ha puesto a Yucatán entre las primeras 12 entidades con alto grado de marginación, al menos 27 municipios en el sur, el oriente y parte de la ex zona henequenera de Yucatán presentan altos índices de marginalidad.

La población más desprotegida es la infantil, por lo que la actual administración facilita el acceso a la población de alimentos ricos en nutrientes. Las variables de mortalidad de este grupo poblacional son de al menos un 30%, la tasa de desnutrición es de un 50% y las tallas y pesos son inferiores hasta en un 50% de los observados en el estado.<sup>18</sup>

Para abatir este problema se ha implementado la política de entregar desayunos escolares a lo largo de todo el estado, llegando a tener este programa una eficiencia del 97% en el año de 1996. Se están suministrando 30,000 desayunos escolares y la meta para el próximo período lectivo es otorgar 50,000 desayunos diarios. Todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de la alimentación pues esta es una premisa indispensable para la consecución del desarrollo social equitativo.

Por otra parte, es necesario apoyar las acciones relacionadas con el suministro de alimentos esenciales para la población de escasos recursos y para la que se encuentra lejos de los centros de abasto y comercialización.

El escenario que se presentó, revela una situación que es necesario revertir, sobre todo considerando que la población cada día demanda más y mejores servicios comunitarios que le permitan incrementar su nivel de bienestar económico y social.

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

El desenvolvimiento económico de Yucatán ha estado condicionado por la configuración de sus diversos sectores y formas productivas, los que se caracterizan por modos tradicionales de producción, en coexistencia con formas transnacionales.

Como es sabido, Yucatán era un estado y monoprodutor y monoexportador hasta la década de los ochenta, período en el cual se fue gestando la aparición de otras actividades que desplazaron la industria del henequén; un proceso claro de diversificación industrial y terciarización de la economía es lo que caracterizó la última parte de la década. Asimismo, se dio un gran impulso a la creación de infraestructura para atraer inversión extranjera vía maquiladoras que generarían empleos y como consecuencia serían un detonante de la derrama económica.

El campo yucateco recibe especial atención en materia de recursos financieros para su capitalización y modernización productiva. Se promueven acciones para mejorar la productividad, para apoyar a las asociaciones de productores, para la ampliación de la superficie sembrada, para la creación de empresas agrícolas, para la incorporación de nuevas técnicas de cultivos mejorando los rendimientos y la calidad de la producción, para la comercialización en mejores mercados, etc. De igual modo se están incentivando las actividades de: ganadería mayor, avicultura y apicultura, sin faltar apoyo a la diversificación productiva en la ex-zona henequenera.

La pesca ha demostrado en los últimos años un comportamiento dinámico y eficaz, debido a la riqueza de nuestros litorales, en 1995 se logró capturar más de 50,000 toneladas de diversas especies marinas.

El estado ha participado activamente en el fomento de las actividades productivas propias de Yucatán, a través del apoyo gubernamental selectivo vía recursos de inversión e instrumentos de política pública.

Así, en los ochentas, ante la ausencia de recursos provenientes por las exportaciones de henequén y del escaso desarrollo de ramas de la industria que sustituyeran esos ingresos, el gasto público se constituyó en el dinamizador de la demanda efectiva contribuyendo a desarrollar sectores no generadores de valor.

Entre 1977 y 1980 los gastos del gobierno federal y estatal se incrementaron en un 55%, teniendo la actividad comercial un crecimiento superior al 20%, cuando el sector industrial creció solamente 13.5%. La inversión pública federal en Yucatán, representó en esos mismos años, a precios corrientes alrededor de 4,000,000,000 de pesos, algo así como el 1% del total nacional, constituido por los renglones de inversión, gasto corriente y subsidios (principalmente a cordemex).<sup>19</sup>

En el aspecto productivo, destacaron las ramas industriales: cordelera, cervecera, salinera, cementera, siderúrgica, refresquera, galletera, hidrogenadora, harinera, del vestido, entre otros. Sin embargo, la población ocupada en la industria decreció un 16% en 1980, por el contrario en el sector terciario se incrementó del 14 al 52% en el mismo periodo, en el renglón primario cayó del 55 por ciento a 30% en la década.<sup>20</sup>

Para 1984, Yucatán ya se encuentra inmerso en la nueva política de liberación comercial del país, lo cual exigió nuevas formas para financiar el crecimiento económico, por tanto se pensó en promover la inversión extranjera y estimular el crecimiento del sector exportador.

El gobierno del estado planteó una estrategia regional basada en desarrollar las potencialidades de la entidad a través de reorientar sus actividades hacia un proceso de modernización productiva y diversificación, en donde el sector público asumió su papel de reactivador y promotor del desarrollo económico, por ello instrumentó sus propias políticas y estrategias, identificando áreas claves de inversión para el sector privado con lo que se inició el redimensionamiento de la actividad económica en la entidad, que se tradujo en un crecimiento estable en el mediano plazo, el cual permitió en los años posteriores tener un ambiente económico y financiero favorable para desarrollar políticas de inversión productiva de capitales privados tanto de la región como extranjeros.

La primera mitad de la década lo noventa, se caracterizó por la modernización y la reordenación productiva. Sin embargo, la escasez de recursos ha sido el factor determinante para no poder mantener las condiciones de desarrollo de nuestra entidad. Por ello, en 1992 la administración estatal aprobó la creación del impuesto del 2% sobre los egresos por remuneraciones al trabajo personal subordinado en las empresas con la finalidad de obtener recursos utilizables en obras de infraestructura carretera que permitieran el tránsito de vehículos de gran rodaje que transportan productos de abasto regional.

Tomando en cuenta los principales indicadores del desarrollo económico regional para el año de 1994, se observa que el sector comercio se consolidó como el de mayor crecimiento con más del 50% de los establecimientos, y sólo el 12% se dedica a la manufactura. El comercio y los servicios ocupan a más del 60% de los empleados, mientras que el sector manufacturero ocupa el 25%, y el 8% el de la construcción.<sup>21</sup>

Lo anterior rindió sus frutos después de 10 años, cuando se logró una inversión acumulada de 30 millones de dólares y más de 5,000 empleos generados en la industria maquiladora de exportación, la cual en 1996 se ubica en el décimo lugar nacional en cuanto a número de fábricas. Se considera que en Yucatán se encuentran invertidos más de 60,000,000 de dólares que representan el 0.3% de la inversión de ese tipo en el país. Esta inversión está distribuida en un 75% en servicios, 9.5% en la industria manufacturera, y el 6.6% en la industria de la construcción. El capital proviene de Estados Unidos, España, Inglaterra, Panamá, Canadá, Islas Caimán, Noruega y otros,<sup>22</sup> las cuales hasta enero sumaban 36 compañías extranjeras y 30 locales, ya se da empleo a cerca de 9,000 personas y se planea la instalación de otras

fábricas en los municipios de Tekax, Motul, Temax, Cansahcab, Seyé e Izamal, con lo que se llegará a una cifra de 11,000 empleados en 12 municipios de la entidad.

El estado coloca sus productos en los mercados de los principales clientes: Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Tahití y Noruega, en menor grado Cuba, Japón, España y otros. Los principales productos exportables por su cuantía son: miel de abeja, henequén, concentrado de jugo de naranja, hamacas, prendas de vestir, productos de maderas y entre otros menores se consideran: salsas y condimentos, guantes deportivos, pisos de madera, laminilla de cedro, palillo de paleta, jabones, detergentes, servilletas y platos, entre otros.<sup>23</sup>

Con la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, la administración actual ha precisado las políticas públicas para cada sector económico de Yucatán.

Por otra parte, la industria representa el 13% del PIB y ocupa el 15% de la PEA. En la estructura productiva de ésta, prevalece la micro, pequeña y mediana empresa, las que han iniciado procesos de reconversión productiva aunque con muchas dificultades dado que son las más vulnerables a los impactos de la crisis.

Existe un proyecto de ampliación de la ciudad industrial que actualmente cuenta con más de 100 establecimientos en una superficie de 163 hectáreas.

El flujo de turismo receptivo ha aumentado, debido al interés que despiertan nuestra cultura y tradiciones a las diferentes sociedades que nos visitan, con una infraestructura ampliada a 155 hoteles con más de 6,000 cuartos disponibles, se está en condiciones de satisfacer la demanda de visitantes tanto nacionales como extranjeros. Pero el reto inmediato de ésta actividad radica en incrementar la estadía promedio de los turistas.

Se ha reactivado el programa de obra pública, en especial la construcción de vivienda y de obras en los municipios. El programa de vivienda se define con criterios de amplia cobertura para reducir el déficit que se tiene en áreas marginadas urbanas.

Otras actividades productivas tradicionales de Yucatán contarán con programas emergentes mediante la reasignación de recursos presupuestales, y a través de la gestión de recursos frescos para apoyar la capacitación, como lo es el caso de las becas para el trabajo, la introducción de nuevas técnicas y procesos de comercialización novedosos para incorporar mayor valor agregado a los productos.<sup>24</sup>

## **ENFOQUE REGIONAL DEL DESARROLLO Y LAS DEMANDAS SOCIALES**

El perfil socioeconómico de nuestro estado ha cambiado notablemente, es por eso que ahora se requieren criterios e instrumentos de planificación que respondan a esta renovada realidad,

con toda su complejidad y dinamismo, para que se pueda hacer frente a los desafíos que presenta el entorno global.

La regionalización de la planeación y la actividad gubernamental son el medio para vincular sus objetivos de desarrollo con los requerimientos específicos de la sociedad asentada en cada zona y municipios del estado. Para esto la inversión y las acciones públicas llevadas sistemáticamente hasta el nivel microregional, basadas en diagnósticos serios, son condicionantes del verdadero desarrollo equitativo.

La adopción de un criterio de regionalización no debe servir únicamente para ordenar la acción pública sino, principalmente, para potenciar la energía social que sólo puede generar un grupo constituido por su identificación y arraigo a la comunidad. Lo anterior contribuye a explicar la causa de por qué los cuantiosos recursos y esfuerzos destinados al desarrollo en el estado, no lo hayan producido suficientemente, ni en la medida proporcional a la inversión.

Asimismo, es necesario reconocer que una adecuada regionalización del estado, es un instrumento indispensable para que la administración pública conduzca sus actividades, de una manera planeada y programada, en el sentido del desarrollo equilibrado que se busca.

Por estos motivos, el ejecutivo al presentar el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, pone énfasis en el desarrollo integral, sustentable y equilibrado de las diversas regiones del estado y en la rectificación de los desequilibrios sociales, sectoriales y en la prestación de servicios públicos.

El plan propone una división en regiones para el estado de Yucatán acorde a la nueva realidad, a la situación socioeconómica y a las demandas sociales de orientar programas, proyectos y obra pública hacia las diferentes zonas del estado, contemplan nueve regiones socioeconómicas, delimitadas de acuerdo al agrupamiento tradicional que responde a razones históricas, comerciales, religiosas y a la existencia y operacionalidad de las vías de comunicación.

También se consideró la vocación productiva de cada región y de los municipios que las integran, considerando la producción actual y la potencial de acuerdo a los recursos disponibles y a las condiciones ambientales, a las experiencias productivas en la propia región y a las posibilidades que brindan los mercados local, regional, nacional e internacional.

De igual forma, las condiciones socioeconómicas específicas de cada uno de los municipios y la necesidad de diseñar estrategias regionales, resultan un imperativo para atender los rezagos sociales y para promover mejores condiciones de bienestar para la población del área.

Las regiones del estado, para efectos de la planeación del desarrollo y la instrumentación de sus programas, proyectos y acciones, agrupan a los municipios de la siguiente manera:



### REGIONALIZACION DEL ESTADO PROPUESTA EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1995-2001

No.DE REGION	NOMBRE DE LAS REGIONES REGIONAL 1995	NUM. DE MUNICIPIOS	PROYECCION DE LA POBLACION	SUPERFICIE KM2
I	LITORAL ORIENTE	9	140,202	8123.51
II	ORIENTE	13	117,051	7,198.06
III	LITORAL CENTRO	17	83,898	2,719.51
IV	CENTRO	15	79,783	2,754.06
V	CENTRO SUR	7	43,224	2,364.46
VI	INFLUENCIA METROPOLITANA	14	873,078	3,540.06
VII	LITORAL PONIENTE	9	68,286	4,016.12
VIII	SUR PONIENTE	14	87,986	3,394.14
IX	SUR	8	112,304	9,269.08
<b>TOTAL</b>		<b>106</b>	<b>1,569.811</b>	<b>43,379.00</b>

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001. Gobierno del Estado de Yucatán. Pag. 83.

Esta configuración insta a promover el desarrollo equilibrado de los distintos municipios que integran las regiones para procurar la igualdad de los habitantes, en la posibilidad de tener acceso a las oportunidades de una vida digna en todos los aspectos.

Identificar las necesidades y demandas sociales permitirá a la administración pública ser más eficiente y eficaz en la dotación de recursos con justicia social para la población.

Entre las principales necesidades y demandas sociales está abatir la marginación excesiva y la situación de pobreza extrema en que viven muchos municipios del estado. Asimismo, la población rural reclama más y mejores oportunidades para adaptarse a la dinámica del desarrollo, la etnia maya ha sido olvidada y nuestras raíces no deben de ser olvidadas.

Asimismo, la población reclama más espacios para la educación, salud, vivienda, seguridad pública, etc. Que mejoren sus condiciones actuales de bienestar. El problema de la educación es bastante grave, ya que, por una parte, existe una elevada deserción escolar, y por la otra, cuando ya se han terminado los estudios no se encuentra un espacio para poder ejercer la profesión, creándose un ejercito de profesionistas desempleados.

Las actividades productivas de cada región particular presentan un rezago crónico por la falta de recursos financieros que incrementen la producción. La situación se agravó con la actual crisis económica que ha ocasionado el abandono del campo, la pesca, el cierre de varias empresas, la caída de la inversión, la baja afluencia de visitantes extranjeros con la consiguiente baja en la captación de divisas, etc., dando como resultado el endeudamiento

por parte de los particulares y por ende el encarecimiento de los productos por déficit en la producción.

El estado necesita todavía diversificar y reorientar sus actividades productivas, principalmente en aquellas regiones olvidadas y marginadas donde todavía se practica una economía de subsistencia, es necesario brindarles otras alternativas de producción para evitar la migración a los centros urbanos con el consiguiente problema que esto trae.

La desconcentración de estructuras y funciones de la administración pública es otra demanda social que de concretarse facilitará la aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales en las regiones del estado.

La participación social en la toma de decisiones a nivel de gobierno local, también es una demanda generalizada, para ello es importante que se le presenten opciones democráticas que llenen sus expectativas futuras.

Aunado a este problema se encuentra la inequitativa y desigual distribución en la provisión de servicios públicos; ahora son más las poblaciones que demandan la dotación de servicios básicos a un costo acorde a sus posibilidades, sin embargo, los ayuntamientos no tienen la capacidad de dotarlos en este sentido a través de recursos propios.

La situación económica de las familias yucatecas es precaria, no obtienen los recursos económicos suficientes para satisfacer la demanda de productos básicos para su bienestar. Por varias causas: la inflación ha deteriorado el poder adquisitivo de las mismas, la mayoría de los trabajadores rurales se dedican a actividades relacionadas con el sector primario y 47% de ellos reciben como pago entre uno y tres salarios mínimos mensuales, ingresos que no les permiten cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, vivienda, educación, salud, ni formar el capital para invertir en las actividades productivas.

Una población con escasez de oportunidades de trabajo es una población con pocas posibilidades de desarrollo, por ello es un reclamo social reactivar la economía generando más fuentes de empleo. Es una buena medida llevar maquiladoras a diferentes municipios del interior del estado, pero no es suficiente para solucionar este problema. La población en el interior del estado es demasiado joven y al no encontrar oportunidades de empleo se dedican al ocio, la drogadicción, alcoholismo, pandillerismo y otros males sociales, que a la larga generarán un ambiente de inseguridad por el excesivo nivel de violencia que ésto ocasionaría. Por consiguiente será necesario traer recursos para atacar este problema así como para dedicarlos a la economía, ese es el reto.

Existen otras demandas sociales que no se mencionaron que implican la instrumentación de planes encaminados a la distribución racional de la población, el ingreso, el empleo, las actividades productivas, los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano, y otros satisfactores sociales en las diferentes regiones del estado.

## Notas

- <sup>1</sup> Gobierno del Estado de Yucatán: mapa con división política administrativa a escala 1:300,000 inédito. INEGI: Anuario Estadístico del Estado de Yucatán, 1995.
- <sup>2</sup> INEGI: Censo de Población y Vivienda 1995. Resultados preliminares.
- <sup>3</sup> *Ibidem.*
- <sup>4</sup> INEGI: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992.
- <sup>5</sup> *Ibidem.*
- <sup>6</sup> *Ibidem.*
- <sup>7</sup> INEGI: Censo 1995, *Op. Cit.*
- <sup>8</sup> *Ibidem.*
- <sup>9</sup> INEGI: Encuesta 1992, *Op. Cit.*
- <sup>10</sup> SEP, Gobierno del Estado. Dirección de Planeación, Dpto. de Estadística. Anuario Estadístico, 1995.
- <sup>11</sup> Gobierno del Estado. Plan Estatal de Desarrollo, 1995-2001.
- <sup>12</sup> *Ibidem*, Pág. 95.
- <sup>13</sup> Véase, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán, 1995, y PED 1995-2001.
- <sup>14</sup> INEGI: Encuesta 1992. *Op. Cit.*
- <sup>15</sup> *Ibidem.*
- <sup>16</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, pág. 102.
- <sup>17</sup> Todos los datos que hacen referencia al empleo, se tomaron de la encuesta 1992 del INEGI.
- <sup>18</sup> Estudios realizados por la SEDESOL, Servicios Coordinados de Salud Pública y otras Dependencias, así como un censo realizado por el DIF Yucatán.
- <sup>19</sup> *Ibidem.*
- <sup>20</sup> Vela Sosa, Raúl. Ponencia, Mimeo. 1995.
- <sup>21</sup> Anuario Estadístico de Yucatán 1995.
- <sup>22</sup> Vela Sosa, Raúl. "Yucatán: Eje de la región Maya y su integración con Centroamérica". Colegio de Economistas de Yucatán, 1995.
- <sup>23</sup> Datos proporcionados por las delegaciones de SECOFI y BANCOMEXT.
- <sup>24</sup> Plan Estatal, *Op. Cit.*

# CAPITULO II

---

## ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

## FORMAS DE ORGANIZACION INTERNA

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado establece las bases para la organización y funcionamiento del aparato administrativo local. En ella se menciona que la administración pública del estado será centralizada y paraestatal.<sup>1</sup> A esto se añaden los órganos administrativos que el gobernador origine para su administración. El tiene la facultad de autorizar cualquier estructura o cuerpo administrativo que considere pertinente para el buen manejo de sus actividades gubernamentales. Además, el gobierno estatal es responsable del desarrollo de su entidad y debe establecer un plan enmarcado en las políticas y lineamientos que establece el nivel federal.

La importancia de la administración pública radica en que ha sido el medio para la conducción de las actividades del gobierno y que darán respuesta a las crecientes demandas de la sociedad en su conjunto.

Coincidiendo con los objetivos nacionales de reforma del estado y descentralización administrativa en el marco del nuevo federalismo, y considerando que en los últimos años la administración pública local ha sufrido una serie de transformaciones en su organización y funcionamiento interno, el gobierno del estado consideró prioritario iniciar acciones para lograr mayor eficiencia y eficacia a fin que pueda dar respuesta a los nuevos desafíos que ofrece el proceso de cambio profundo que actualmente vivimos.

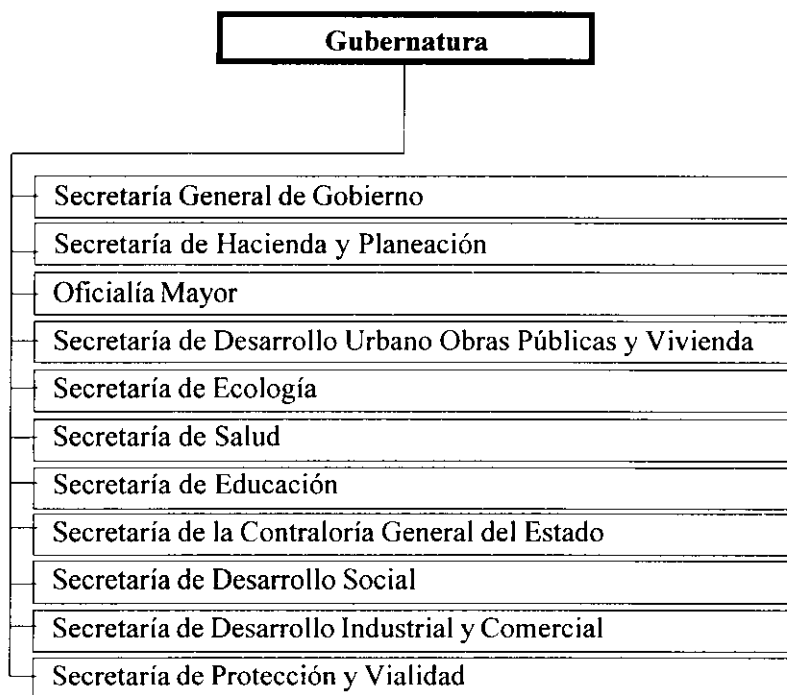
Esta necesaria reorientación se vio reflejada en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, en donde se establece como uno de los objetivos primordiales la reforma del gobierno, cuyas estrategias y políticas están orientadas a lograr la modernización de la administración y las finanzas públicas.

El objetivo de esta reforma pretende contribuir determinantemente al desarrollo integral en sus aspectos económico, político, social y cultural, y al cumplimiento de los fines del estado, así como para prestar un mejor servicio a la sociedad, caracterizado por su oportunidad, honestidad y accesibilidad.<sup>2</sup>

### *La administración pública centralizada*

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán, establece en su artículo 1o. que las dependencias que integran el aparato administrativo central son: el despacho del gobernador, las secretarías, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia y los departamentos administrativos.

Asimismo, la ley referida indica que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública del estado, el poder ejecutivo cuenta con las siguientes secretarías:<sup>3</sup>



Así, al frente de cada dependencia hay un secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxilia con los servidores públicos que establece el reglamento interior respectivo, así como la plantilla de plazas incluidas en el presupuesto de egresos.<sup>4</sup>

Como eje administrativo, el aparato central cumple con las funciones y procesos de planeación, organización, programación, ejecución, control y evaluación de las actividades del gobierno local en su vínculo con la sociedad civil a la cual sirve.

### ***La administración pública paraestatal***

El sector paraestatal del estado de Yucatán es tan importante como el central porque es el encargado de crear la infraestructura y proveer el financiamiento de las actividades productivas que se realizan en la entidad.

La administración pública paraestatal en el estado de Yucatán se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, que pueden ser mayoritarias y minoritarias y los fideicomisos.

Los organismos descentralizados contemplados en la LOAPEY son las instituciones creadas por disposición del Congreso del estado, o en su caso por decreto del titular del ejecutivo

estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.<sup>5</sup>

Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria a aquellas que adopten cualquier forma legal y que el gobierno del estado, uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal, consideradas juntas o separadamente aportan o sean propietarias del 51% o más del capital social; y las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública del estado, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.<sup>6</sup>

Las empresas de participación estatal minoritaria, son aquellas sociedades en las cuales la participación del gobierno del estado representan menos del 50% de su capital social o patrimonio.

Por otra parte, los fideicomisos contemplados en la LOAPEY serán los establecidos por las dependencias y entidades de la administración pública del estado.<sup>7</sup>

El origen del sector paraestatal esta vinculado esencialmente con la explotación y desarrollo sistemático de la industria henequenera. Así en 1978 se creó el Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera con el objeto de separar crédito y subsidio.

La escasa competitividad del henequén de Yucatán en el mercado internacional, repercutió en la posterior desaparición de la actividad en el mediano plazo. En 1984 se planteó la reconstrucción de la agroindustria henequenera, y al mismo tiempo se establecieron las bases para el desarrollo integral de Yucatán. En 1987, como parte del proceso de reordenación, el gobierno federal transfirió al estatal la responsabilidad política, administrativa y operativa de esta importante agroindustria, no así la carga financiera y el subsidio que se requiere para desarrollarla.<sup>8</sup>

Las entidades paraestatales ligadas al cultivo del henequén eran Cordeles de México, S.A. de C.V., la cual era responsable del proceso de industrialización; Desfibradoras de Yucatán, S.A. de C.V. responsable de la desfibración de los productores parcelarios de la entidad; Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas de Yucatán, que era el fondo para financiar las actividades productivas y que posteriormente en su desaparición se constituyó como el medio para la negociación de la cartera vencida con los productores henequeneros ejidales adscritos a los variados programas de diversificación de la entidad, y por último la empresa Hilos Agrícolas de Henequén de Yucatán que se encargó de la industrialización de la fibra que tenía en existencia DESFIYUSA, S.A. de C.V.<sup>9</sup>

Yucatán actualmente cuenta con 30 entidades paraestatales, de las cuales 15 son organismos descentralizados, 4 empresas estatales y 8 fideicomisos. Sin embargo a lo largo de las últimas tres décadas se han constituido varias entidades, y algunas otras han desaparecido porque ya no cumplían con los objetivos para las que fueron creadas.

Estas paraestatales están ubicadas de acuerdo a un sector programático y a un sector administrativo; de todas ellas siete pertenecen al sector educativo, cuatro al sector gobierno, seis son autónomas, tres al sector de obras públicas, uno al sector financiero y los restantes pertenecen al sector industrial y comercial, así como a otros sectores que las administran de acuerdo a su naturaleza como organismo, en este caso también están contemplados los fideicomisos.

### RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

ORGANISMO	TIPO DE ORGANISMO	SECTOR ADMINISTRATIVO
Colegio de Estudios Científicos Y Tecnológicos del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Educación
Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Educación
Instituto de Cultura de Yucatán.	Descentralizado	Autónomo
Patronato de Promotores Voluntarios del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Gobierno
Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán.	Fideicomiso	Autónomo
Patronato de las Unidades de Servicios Culturales y Turísticos del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Educación
Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Obras públicas
Casa de las Artesanías del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Industrial y comercial
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Yucatán.	Descentralizado	Autónomo
Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán.	Descentralizado	Obras públicas
Comité Organizador de la Feria de Yucatán.	Descentralizado	Autónomo
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Financiero
Talleres Gráficos del Sureste, S.A. (Diario del Sureste).	Empresa Estatal	Gobierno
Sistema Tele-Yucatán, S.A. de C.V. Canal 13.	Empresa Estatal	Gobierno
Fabrica de Postes de Yucatán, S.A. de C.V.	Empresa estatal	Obras públicas
Colegio de Bachilleres.	Descentralizado	Educación
Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Autónomo
Fondo de Garantía de la Pequeña Industria del Estado de Yucatán.	Fideicomiso	Industrial y comercial
Academia Yucatanense de Ciencias y Artes.	Descentralizado	Educación
Administración de la Beneficencia Pública del Estado de Yucatán.	Descentralizado	Salud
Fideicomiso de Parques Industriales del Estado de Yucatán.	Fideicomiso	Industrial y comercial



ORGANISMO	TIPO DE ORGANISMO	SECTOR ADMINISTRATIVO
Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Yucatán.	Fideicomiso	Desarrollo rural
Fundación Yucatán Produce, A.C.	Empresa Estatal	Autónomo
Fideicomiso para el Fondo del Deporte.	Fideicomiso	Educación
Fondo Estatal para la Cultura y las Artes.	Fideicomiso	Educación
Fondo para la Consolidación y Fomento del Empleo Permanente en el Estado de Yucatán.	Fideicomiso	Gobierno
Fondo Mixto Mundo Maya.	Fideicomiso	Industrial y comercial

Fuente: Secretaría de Hacienda y Planeación.

## COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal determina que las dependencias y entidades del aparato administrativo, deberán coordinarse entre sí, desarrollando actividades de cooperación técnica y administrativa con intercambio de información.

En el manejo de la información contable deberá atenderse a las normas que determine la Secretaría de Hacienda y Planeación.

La coordinación interinstitucional en el estado se basa en el Comité de Planeación de Estado de Yucatán (COPLADEY), como órgano colegiado en el que concurren las dependencias e instituciones federales y estatales, las autoridades municipales, los representantes populares y los grupos representativos de los diversos sectores de la sociedad, con el propósito de organizar y concertar los programas, acciones y coadyuvar al desarrollo integral y equilibrio de la entidad.

La Oficialía Mayor es la dependencia reguladora de la modernización de la administración pública del estado, por lo que ha realizado sus actividades en el sentido, conforme los objetivos, políticas y estrategias específicas del plan estatal de desarrollo.

Con la reforma a la fracción XV del art. 39 de la LOAPEY se le dio facultad a la Secretaría de la Contraloría General del Estado para proponer a los responsables de las unidades de la contraloría interna de las dependencias y entidades de la administración pública. A partir de marzo de 1996, con la elaboración del nuevo reglamento interno de la contraloría, se amplió su ámbito de acción al tener la responsabilidad de coordinar funcionalmente a las contralorías internas.

Estos tres órganos de gobierno son los responsables de la coordinación interinstitucional en sus diferentes modalidades en la administración pública del estado y tienen como objetivo

primordial dar más fluidez a las acciones realizadas por las diferentes instancias de gobierno y las dependencias, para cumplir con la función social que dé respuesta inmediata a las demandas de mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

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

La participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y consultiva en las labores de gobierno, ha ido en aumento especialmente por el impulso que le dio el Programa Nacional de Solidaridad. Con la creación de los Comités de Solidaridad en 1991 la participación ciudadana estaba encaminada a garantizar la transparencia, honestidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos y a fomentar la participación organizada de la misma, para lograr beneficios en la dotación de servicios públicos, apoyo a la producción y educación a través de sus diferentes modalidades de programas.

La población que reclama una nueva relación con las instancias de gobierno, ve en el proceso de reforma del estado la oportunidad para ganar espacios y fortalecer su posición en la fundamentación democrática, al crear instituciones que regulan su actuación en este aspecto.

El principal antecedente de participación social llevada a cabo en el estado fue la instrumentación del Programa de Desarrollo de la Zona Henequenera de Yucatán (PRODEZOH) en los años de 1992-1994. Este se derivó de la voluntad política de los tres niveles de gobierno y los habitantes de la región.<sup>10</sup> El programa se orientó para atender los reclamos de la sociedad y apoyó el propósito de modernización del estado a través de una nueva forma de operar por parte de las instituciones; a fin de responder de manera ágil, eficiente y acertada las demandas sociales y como consecuencia permitió la apertura de espacios a la participación solidaria de la sociedad.

Para la elaboración del PRODEZOH se llevó a cabo una amplia consulta popular en los 62 municipios que integran la zona. Las comunidades con una elevada participación democrática y sin restricciones plantearon con claridad las demandas más sentidas para el mejoramiento de su bienestar. Se realizaron 160 asambleas convocadas que dieron como resultado más de 12 000 demandas planteadas por los yucatecos de la región: individuos, familias, ejidos, grupos y comunidades.<sup>11</sup>

La relación de la administración pública y la sociedad civil es insustituible. No obstante, para consolidarla es indispensable promover una nueva relación entre el estado, los ciudadanos y sus organizaciones, mediante la adecuación del marco legal y las prácticas gubernamentales para incrementar y hacer efectiva la participación social en la vida pública. Así, la gestión estatal actual, en el marco del nuevo federalismo, tiene como objetivo fortalecer la democracia participativa, caracterizada por la permanente intervención de la sociedad en la toma de las decisiones públicas que le interesan.

Los consejos consultivos creados por el gobierno del estado tales como: Consejo Consultivo de Justicia del Estado, Consejo Estatal de Vialidad y Transporte, Consejo Estatal de Protección

Civil, así como los que se crearán, destinados a orientar el quehacer público, persiguen fortalecer la cultura de participación y crear instancias de consulta previo a la toma de decisiones gubernamentales.<sup>12</sup>

Para fomentar la participación ciudadana se hicieron adecuaciones a la Ley Estatal de Planeación,<sup>13</sup> conforme al Subsistema de Participación Social, se establece que la vinculación del gobierno con la comunidad se dará en las diversas etapas de la planeación, en relación con el Plan Estatal de Desarrollo y los programas de mediano y corto plazo con la finalidad de orientar el gasto público hacia la superación de los rezagos que padecen así como a la satisfacción de sus demandas.

El Nuevo Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado significará la reestructuración de todas sus partes integrantes en los que se actualizará las formas de participación de las organizaciones de la sociedad y se establecerán medidas para hacerlas más efectivas. Esta participación se dará en la Asamblea Plenaria, la Comisión Permanente y los subcomités sectoriales y regionales del COPLADE.

La participación social en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal es obligatoria pero se determinará de manera autónoma. En esta instancia de gobierno tres figuras son representativas de la participación social: El consejo de desarrollo municipal, los Comités Comunitarios y la Contraloría Social. El Consejo de Desarrollo Municipal y los comités comunitarios operan de acuerdo a la normatividad administrativa del Convenio de Desarrollo Social (CDS) y es obligatoria su participación en la planeación, decisión, vigilancia, control de los proyectos y acciones que se realicen con los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal.<sup>14</sup>

La Contraloría Social es una institución que ha acreditado progresivamente su eficacia con el seguimiento, evaluación y vigilancia, por parte de la sociedad, sobre los programas, proyectos y acciones que realiza la administración pública en los municipios y comunidades. Así esta institución social constituye un instrumento novedoso de control y fiscalización.<sup>15</sup>

La participación social en las actividades de la vida pública ha permitido establecer y perfeccionar los procedimientos de consulta permanente, sobre todo con aquellos que han demostrado públicamente su representatividad en los asuntos coincidentes con lo plasmado en el plan estatal de desarrollo y que se sienten comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida en la entidad.

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

Cuando en 1986 se decide transferirle al gobierno del estado la administración directa de los asuntos relacionados con el henequén, se estaba dando un paso más hacia la descentralización administrativa y la diversificación de la zona. Así, se disuelve en primera instancia al fideicomiso henequenero y posteriormente desaparece, para el desarrollo integral de la zona henequenera que data de 1978.

El gobierno del estado, congruente con la política de privatización de empresas no prioritarias, acordó con la opinión favorable del H. Congreso del estado la desincorporación del consorcio Cordemex, S.A. de C.V. Para esto se dispuso la liquidación de la paraestatal creándose en su lugar cuatro entidades productivas, de la que tres se vendieron posteriormente al sector privado, y la restante se desincorporó en años recientes.

En 1987 se acordó la disolución de la empresa estatal denominada Unidad de Fomento Industrial de Yucatán (UNIFOMIN).

En 1992 culmina el deslinde de la administración estatal de las actividades henequeneras y se empiezan a canalizar recursos hacia los programas de diversificación productiva.

En ese mismo año, desaparece Desfibradoras de Yucatán S.A. de C.V. (DESFIYUSA) y se liquida el Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas de Yucatán (FAAPY) dándose por concluido este proceso de desincorporación.<sup>16</sup>

La planta procesadora de productos lácteos "Peregrina" que fue adquirida en 1991 por el gobierno del estado, fue licitada en fechas recientes con el propósito de cumplir con el proceso de adelgazamiento de la administración pública estatal. Los recursos que se obtuvieron por la venta de esta empresa serán canalizados en inversiones productivas relacionadas con la actividad agropecuaria del estado. Como puede observarse, la política de desincorporación de entidades paraestatales, revisten las modalidades de venta a través de licitación en el caso de la empresa y la disolución o liquidación en el caso de los fideicomisos.<sup>17</sup>

Se debe destacar que el gobierno del estado con los recursos provenientes de estos procesos de desincorporación ha dado respuesta a las principales demandas de la sociedad en los programas productivos, adicionalmente el gobierno del estado se ha hecho mas esbelto y centra sus esfuerzos más en las funciones sociales que en las económicas.

## Notas

- <sup>1</sup> Ley Orgánica de la Admón. Pública del Estado de Yucatán. Artículo 1.
- <sup>2</sup> Ver Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001. Gobierno del Estado de Yucatán.
- <sup>3</sup> Ley Orgánica de la Admón. Pública del Estado de Yucatán. Artículo 11.
- <sup>4</sup> *Ibidem.* Art. 17.
- <sup>5</sup> LOAPEY. *Op Cit.* Art. 48.
- <sup>6</sup> *Ibidem.* Art. 49, 50.
- <sup>7</sup> *Ibidem.* Art. 51.
- <sup>8</sup> Programa de Desarrollo regional de la Zona Henequenera, 1992-1994. Diagnostico. Pág. 5-10.
- <sup>9</sup> Sauri Riancho, Dulce María. Quinto Informe de Gobierno del Estado de Yucatán. 1993. Pág. 187-189.
- <sup>10</sup> Programa de Desarrollo regional de la Zona Henequenera. Pág. 3-10.
- <sup>11</sup> *Ibidem.*
- <sup>12</sup> Cervera Pacheco Victor. *Op Cit.* Pág. 121.
- <sup>13</sup> Ver Ley Estatal de Planeación.
- <sup>14</sup> Cervera Pacheco Victor. *Op Cit.* Pág. 121-122.
- <sup>15</sup> *Ibidem.*
- <sup>16</sup> Sauri Riancho Dulce María. Cuarto, Quinto y Sexto Informe de Gobierno del Estado de Yucatán 1991-1994.
- <sup>17</sup> Cervera Pacheco Victor. Primer Informe de Gobierno 1996. Pág. 147.

# CAPITULO III

---

## SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

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

**Y**ucatán en los tiempos actuales ha basado la organización y funcionamiento de su sistema administrativo en sus aspectos normativos, de orientación, regulación y apoyo a las áreas sustantivas del gobierno, teniendo en cuenta que de mucho tiempo atrás la debilidad en la estructura del gobierno estatal y municipal ha sido una de las principales limitantes del desarrollo regional del estado.

Únicamente con un sólido y moderno aparato administrativo será posible convertir los objetivos, planes y programas en acciones y resultados concretos, con beneficios tangibles para la sociedad. Así, el esfuerzo del gobierno estatal va encaminado a la implementación de un verdadero sistema de gestión que esté acorde a los requerimientos y demandas esenciales de la población yucateca. Dado que en realidad no existe un sistema “global” de gestión se trata de adecuar la estructura y funcionamiento del eje sustantivo, el eje adjetivo y el eje administrativo de la actuación pública del estado, teniendo como base la conducción mediante líneas de acción propiamente definidas en los planes estatales de desarrollo y en las demandas recogidas por parte del gobierno.

Sin embargo, dada la nueva dinámica tanto social, económica y administrativa que exigen los tiempos actuales, estos planteamientos han tenido un impacto en el actual gobierno y ha mostrado la necesidad de implementar programas que conlleven a la consecución de hacer más eficiente y eficaz la administración pública del gobierno estatal.

## **PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION**

El proceso integral de planeación-programación-presupuestación del gobierno del estado se ha implementado tomando como principios rectores la simplificación, sistematización y la descentralización de las actividades propias del gobierno, a fin de fortalecer su capacidad de respuesta y servicio a la comunidad cumpliendo así con la función social que debe caracterizar a la administración pública.

Para la realización de estas actividades se ha establecido la metodología adecuada y se han efectuado modificaciones que han permitido mejorar cuantitativa y cualitativamente la provisión y dotación de recursos, funciones y servicios, que han dado respuesta inmediata a las diversas demandas de la sociedad en los aspectos productivos, de educación, salud, empleo, vivienda, etc. que requieren acciones de beneficio colectivo.

La Ley Estatal de Planeación es el primer instrumento que define la obligación del gobierno local de formular un Plan Estatal de Desarrollo y determinar los programas y acciones que se llevarán a cabo a fin de distribuir los recursos con que cuenta el estado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ley Estatal de Planeación del Estado de Yucatán. Art. 24.

En Yucatán, el plan es un documento del ejecutivo estatal que habrá de permitir, con orden y eficiencia, normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales. Asimismo, servirá como guía para la concertación de sus responsabilidades y tareas con la federación, los otros poderes del gobierno y los ayuntamientos.

Con el plan estatal de desarrollo, Yucatán se articula al esfuerzo de modernización nacional y al mejoramiento productivo de la calidad de vida de la población. Por ello la planeación orienta la formulación de programas sectoriales, regionales, institucionales y de proyectos específicos que habrán de llevarse a cabo; es un claro ejemplo de un sistema de planeación democrática y participativa.

El Plan Estatal de Desarrollo tiene como propósitos fundamentales la promoción del desarrollo regional equilibrado, el impulso a la recuperación económica, la ampliación de la infraestructura para el desarrollo integral, así como mejorar e incrementar las condiciones de bienestar de todos los yucatecos.<sup>2</sup>

De estos propósitos se desprenden cuatro objetivos fundamentales:

- Promover la reforma de la administración gubernamental.
- Fomentar el establecimiento del desarrollo regional equilibrado.
- Impulsar el desarrollo social integral.
- Gestionar el desarrollo económico sustentable.

Se debe destacar que el ejercicio de la actividad gubernamental se ha desarrollado con criterios de planeación y amplia participación ciudadana cuyo propósito es coordinar y concertar los programas y acciones que coadyuvan al desarrollo integral y equilibrado de la entidad.

Se enfatiza que es en el ámbito regional donde se articularán los lineamientos estratégicos del plan, en consecuencia, se establece prioritariamente el equilibrio del desarrollo regional formulando e instrumentando los diferentes programas y proyectos, que permitan una distribución territorial de la población, de las actividades económicas, de la infraestructura social y de apoyo, acorde con los recursos disponibles con que cuenta el estado.

<sup>2</sup> Cervera Pacheco, Víctor. Plan Estatal de Desarrollo, 1995-2001, pág. 20-23.



<b>GOBIERNO</b>	<b>DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL</b>
<b>PROGRAMAS</b> Reforma de la Administración Pública De la Mujer Yucateca Seguridad Pública del Estado de Yucatán Permanente de Empleo y Capacitación Laboral Procuración de Justicia	<b>PROGRAMAS</b> Desarrollo Urbano del Estado Vivienda del Estado Ordenamiento Ecológico y Defensa y Preservación del Medio Ambiente del Estado Desarrollo de la Zona Costera de Yucatán Integral de Salud Educación De la Etnia Maya de Yucatán Para Abatir el Rezago Educativo del Estado De la Cultura del Estado de Yucatán De Nutrición del Estado De la Juventud Para la Recreación y el Deporte
<b>DESARROLLO ECONOMICO SUSTENTABLE</b>	
<b>PROGRAMAS</b> Desarrollo Turístico del Estado Desarrollo Industrial y Comercial Desarrollo Agropecuario	

En lo que se refiere a la programación, el Plan Estatal de Desarrollo propuso la formulación de 20 planes y programas de mediano plazo que a continuación se relacionan.

En lo que se refiere a la presupuestación, el programa de reforma de la administración pública establece la aplicación de la técnica de presupuestación por programas, de la manera convenida con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de homologar procedimientos en todas las entidades federativas. El presupuesto del gobierno del estado se formula buscando la congruencia entre los ramos asignados a las áreas de responsabilidad y los programas, los objetivos, estrategias y prioridades de la planeación estatal, de manera que contribuya al desarrollo integral de la entidad.

La Ley de Ingresos del Estado de Yucatán establece los principales rubros que tiene la entidad para la obtención de recursos con los cuales se financian las actividades productivas y de desarrollo. Por otra parte la Ley de Egresos determina los ramos donde se destina la ejecución de los recursos obtenidos. Un análisis estadístico permite establecer los incrementos que se aprueban cada año para los dos tipos de presupuesto, así en 1990 el 81% del presupuesto de ingresos se obtenía de la participación de los impuestos federales, mientras que en 1996 éste representa un 71%. El financiamiento externo es un recurso que se ha incrementado en más de ocho puntos porcentuales en los primeros seis años de esta década, ya que mientras en 1990 era de un 9%, en 1996 se incrementó a 17%. Por otro lado los impuestos, productos y aprovechamientos en conjunto representan aproximadamente un 8% para el año de 1990, incrementándose en casi 12% para 1996. Esta situación muestra una tendencia de nuestro estado a ser una de las entidades del país que más dependen de los recursos federales para financiar sus actividades por lo que en un futuro se tendrá que cambiar este panorama y se trabajará para que el estado sea autosuficiente y genere sus propios recursos.

En lo que respecta al presupuesto de egresos, los rubros que representan mayor gasto son por su naturaleza los subsidios a organismos diversos, deuda pública, participación a los municipios y la inversión en obra pública, que en 1996 representan 12.50%, 6.45%, 19.31% y 12.165% respectivamente; en cuanto a las secretarías, la de educación es la que absorbe más del 20% del presupuesto.

## **SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS**

La Oficialía Mayor es la dependencia coordinadora de la administración de los recursos disponibles por parte del estado de Yucatán, por lo que realiza sus actividades conforme a los objetivos, políticas y estrategias específicas del Plan Estatal de Esarrollo.

En atención a los requerimientos de las dependencias y organismos de la administración pública del estado y no gubernamentales, y apegándose a las políticas de austeridad, racionalización del gasto público, en materia de recursos humanos, hasta 1996 se han utilizado 5,780 plazas de las 6,747 autorizadas en el presupuesto de ese año.

La política en materia de recursos humanos, consiste en propiciar la profesionalización y capacitación de los servidores públicos en las funciones que desarrollan cotidianamente en su centro de trabajo, y de esta manera el gobierno le corresponderá con la otorgación de estímulos y prestaciones por desempeño y propiciará las condiciones de recuperación paulatina de los salarios reales de los trabajadores.

También es importante mencionar que en materia de recursos humanos se elaboraron los siguientes documentos: Anteproyecto de las Condiciones de Trabajo del Gobierno del Estado, Instructivo para el Levantamiento de Actas Administrativas, Manual para el Otorgamiento de Comisiones, Viáticos, Pasajes; y Manual de Inducción a la Oficialía Mayor.

En materia de recursos materiales ha sido una preocupación constante del gobierno estatal el hacer uso racional de los recursos con que opera la administración pública, de ahí que se han elaborado diversos manuales y reglamentos que permitirán lograr el objetivo trazado para la administración de los recursos materiales. Entre los reglamentos destaca el siguiente: Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios de las Dependencias Centralizadas y Paraestatales.

Por otra parte el Programa de Modernización de las Finanzas Públicas contemplado en el actual Plan Estatal de Desarrollo del período de gobierno 1995-2001, comprende todas aquellas acciones necesarias para adecuar la organización de la administración pública del estado para asumir sus nuevas responsabilidades, producto del proceso de descentralización de la administración pública federal, así como para prestar un mejor servicio a la sociedad, caracterizado por su oportunidad, honestidad y accesibilidad. También se contempla que para

la administración de los recursos financieros del estado, es necesario hacer más eficiente la recaudación tributaria e incrementar la eficacia del gasto público.

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

El proceso de modernización de la administración pública del estado contempla la conducción de las acciones de una manera planeada y programada. Adicionalmente, para valorar la efectividad de las políticas públicas de dos elementos substanciales para el logro de los objetivos trazados: la evaluación y el control.

Al crearse el Sistema Estatal de Control dependiente de la Secretaría de la Contraloría del Estado se planteó como objetivo central integrar políticas y acciones concurrentes a los tres órganos de gobierno para asegurar la transparencia y honestidad en la aplicación de los recursos con criterios de justicia social. Ello amplió el marco de actuación de la secretaría y se estableció que las contralorías internas tengan la autonomía necesaria para su desempeño eficaz como instrumentos de control y evaluación de la gestión pública.<sup>3</sup>

Entre los aspectos más relevantes en el control de la gestión pública resalta la elaboración de 10 manuales normativos referentes a la práctica de auditoría a las diferentes partidas que conforman el presupuesto de ingresos y egresos del gobierno del estado que próximamente se van a implantar, esto con el objetivo de unificar criterios, procedimientos e impulsar la integración y mejoramiento de los sistemas de control y lograr consistencia en la aplicación de las normas.<sup>4</sup>

En este asunto es necesario fortalecer las funciones y los procedimientos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a fin de garantizar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, y promover procedimientos adecuados para prevenir y detectar acciones ilícitas.

## **IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTION PUBLICA**

El diagnóstico realizado en el plan estatal de desarrollo identificó las principales deficiencias en la gestión pública.

Entre los factores que se pueden mencionar están los siguientes: duplicidad de funciones, desvío de recursos, escasez de normatividad legal y reglamentaria en materia administrativa, tardanza en los procedimientos y trámites administrativos, ineficiencia en el sistema de control y evaluación, centralización en la toma de decisiones, exclusión de la sociedad civil en los procesos de planeación y formulación de programas que le afecta, ausencia de vinculación interinstitucional y pérdida de información, ineficiencias en la administración de los recursos

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública de Estado de Yucatán, Diario Oficial. Decreto No. 18, Art. 39.

<sup>4</sup> *Ibidem*. Fracc. XV.

disponibles y lagunas metodológicas en el sistema de planeación democrática que utilizaba el gobierno estatal.

Ante esta situación, la estrategia planteada es desarrollar la administración pública estatal, en el sentido de dotarla de la estructura y capacidad para asimilar, responsable y progresivamente, el actual proceso de descentralización de competencias, funciones y recursos de la federación al gobierno del estado, y de éste, hacia las diversas regiones de la entidad y los municipios.<sup>5</sup>

También se contempla una política para la instrumentación del programa de reforma de la administración pública, que considere el redimensionamiento, la desconcentración, la racionalización del gasto público, el proceso federal de descentralización y la profesionalización y capacitación de los servidores públicos.

---

<sup>5</sup> Cervera Pacheco, Víctor. Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001. Gobierno del Estado.

# CAPITULO IV

---

## PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

## REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán es el ordenamiento legal que regula el régimen laboral de los trabajadores al servicio del gobierno del estado y de los municipios. Esta ley hace una distinción entre los trabajadores de base y los de confianza, siendo que los primeros tienen la característica de inamovilidad y los segundos de movilidad y son los que colaboran de manera directa con el gobernador del estado y cuyo nombramiento o ejercicio requiere de la aprobación expresa de este. De la misma manera ocurre en el poder judicial y en el poder legislativo siendo los encargados del nombramiento de los empleados públicos de confianza: el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, respectivamente.

En esta ley se estipula la jornada de trabajo, el salario y la retención del mismo, las obligaciones que deben observar los titulares de las dependencias para con sus trabajadores y de éstos en relación con su trabajo. También se estipula la suspensión y rescisión de los efectos laborales, el escalafón y la integración de las comisiones mixtas en cada dependencia, éstas tienen facultades para establecer sus propias condiciones generales de trabajo. También regula el derecho de huelga, los riesgos profesionales, las enfermedades no profesionales, los derechos a jubilación y a pensión que tienen los trabajadores, así como los aspectos de prescripción de acciones.

Por otra parte se prevé la solución de controversias entre el estado y los trabajadores a través del veredicto que sancionará el Tribunal de Conciliación y Arbitraje estableciendo la competencia, el procedimiento y la ejecución de los laudos.

En materia de seguridad social la ley respectiva, publicada el 1o. de enero de 1992, establece las condiciones del Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios, en dicha ley se establece la creación del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, su régimen patrimonial, su administración y gobierno y las obligaciones económicas que contrae. Otros aspectos relevantes que observa son las prestaciones médicas, los seguros de cesantía, de fallecimiento, las prestaciones sociales, los préstamos y los derechos de pensión y jubilación.

## DATOS CUANTITATIVOS

La administración pública estatal se encuentra integrada por 5,801 trabajadores de base, de los cuales 963 se encuentran sindicalizados; 355 trabajadores de confianza, 734 trabajadores eventuales, 1,998 policías y 8,179 maestros, los cuales totalizan 17,067 servidores públicos.

La dependencia que tiene más trabajadores es la secretaría de educación la que concentra el 45% de los trabajadores del sector gubernamental, le siguen en orden de importancia la secretaría de protección y vialidad con un 15%, la secretaría general de gobierno con un 6% y la procuraduría general de justicia con un 3%, de aquí se desprende la importancia que tiene el sector educativo en la administración pública del estado.

A continuación se presenta un cuadro con las cantidades de trabajadores de confianza, de base y eventuales registrados en el gobierno del estado hasta el mes de diciembre de 1996.

### PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR SITUACION LABORAL

DEPENDENCIA	SINDICALIZADOS	CONFIANZA	BASE	EVENTUALES	TOTAL
Despacho del Gobernador	3	13	21	24	58
Secretaría de Gobierno	309	71	998	51	1,120
Hacienda y Planeación	230	55	583	115	753
Oficialía Mayor	74	16	177	79	272
Obras Públicas	16	35	186	14	235
Secretaría de Protección y Vialidad	0	37	2,613	129	2,779
Procuraduría de Justicia	0	32	626	16	674
Desarrollo Rural	37	26	92	241	359
Desarrollo Industrial	47	26	108	7	141
Salud	43	11	76	17	104
Ecología	8	16	36	6	58
Contraloría	0	12	68	0	80
H. Psiquiátrico	196	5	217	35	257
Totales	963	355	5,801	734	6,890

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Planeación.

El personal ocupado en el gobierno del estado según su categoría y por nivel de mando, se puede observar en la siguiente tabla.

**PERSONAL OCUPADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995**

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	MANDOS MEDIOS	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL	OTRO PERSONAL (a)
TOTAL	5,232	154	429	4,165	272	212
OFICINA DEL GOBERNADOR	45	7	5	25	8	-
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	870	46	47	546	58	173
OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	257	6	39	173	26	13
SECRETARIA DE HACIENDA Y PLANEACION	717	11	36	615	55	
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA	241	11	24	170	27	9
SECRETARIA DE ECOLOGIA	51	7	9	22	6	7
SECRETARIA DE SALUD	97	5	6	76	10	-
SECRETARIA DE EDUCACION (b)	12	5	1	3	2	1
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	86	2	8	60	15	1
SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL	222	27	17	154	18	6
SECRETARIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIAL	129	14	3	106	6	-
SECRETARIA DE PROTECCION Y VIALIDAD	2505	13	234	2215	41	2

a) Comprende: vigilantes, veladores, sepultureros y jardineros.

b) Excluye a los maestros.

Fuente: Secretaria de Hacienda y Planeación del Gobierno del Estado. Unidad de Informática y Estadística; Departamento de Estadística.

## PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

Los principales perfiles profesionales que encontramos en la administración pública de Yucatán son: licenciados en derecho, profesores, ingenieros civiles, licenciados en administración de empresas, contadores públicos y licenciados en economía; en menor grado se encuentran los doctores, cirujanodontistas, licenciados en psicología, sociología y sistemas computacionales, matemáticos, arquitectos, antropólogos y licenciados ciencias de la comunicación.

El perfil profesional de los técnicos es principalmente en computación, contabilidad, administración de recursos humanos, trabajo social y en menor grado en electrónica, electricidad, carpintería, relaciones humanas y asistentes ejecutivos.



## **ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 establece en uno de sus cuatro objetivos generales de la reforma de gobierno un apartado denominado “Estrategia para la Modernización de la Administración Pública”, en el cual se menciona que una de sus prioridades será la de procurar la profesionalización de los trabajadores al servicio del estado, para posteriormente constituir un servicio civil de carrera, que garantice la continuidad institucional sin que por los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades de la administración pública se puedan ver afectadas en su labor.

Para lograr este objetivo se contempla establecer convenio de coordinación y capacitación entre el ejecutivo del estado y el Instituto Nacional de Administración Pública e instituciones de educación superior, con el objeto de profesionalizar y capacitar a los cuadros administrativos.

Por esta razón el gobierno del estado de Yucatán a través de su Instituto de Seguridad Social viene implementando a partir de septiembre de 1995 acciones sencillas para mejorar el perfil profesional de sus trabajadores, estableciendo un Centro de Asesoría y Apoyo Académico, en el que se brinda a los trabajadores y a sus familias asesoría para cursar estudios de primaria, secundaria, y preparatoria en horarios flexibles en los que puedan acudir a tomar sus asesorías respectivas.

Por otra parte el ISSTEY y el Instituto de Administración Pública de Yucatán firmaron un convenio de cooperación en septiembre de 1996 en el que se comprometieron a sumar esfuerzos en materia de preparación y actualización de los servidores públicos a través de la organización y ejecución de cursos, seminarios, talleres y conferencias cuyo contenido contribuya a formar a los servidores públicos en una cultura de eficiencia, de atención oportuna y de calidad en el servicio que prestan, traduciéndose en beneficio de la sociedad yucateca. Asimismo el IAPY, se comprometió a implementar instrumentos de evaluación y seguimiento de los diferentes trabajos que ejecutan los servidores públicos y a informar al ISSTE y de manera oportuna sobre el aprovechamiento obtenido.

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

Aún cuando el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 contempla el establecimiento del servicio civil de carrera éste se encuentra en una etapa previa donde lo que se requiere es mejorar el perfil profesional de los servidores públicos a través de acciones como la apertura de un Centro de Asesoría y Apoyo Académico a fin de que sea el primer paso para homogeneizar el perfil profesional de los trabajadores del gobierno de Yucatán.

En materia de cursos cabe mencionar que el pasado mes de noviembre se realizó el primer curso de capacitación dirigido a los mandos medios que laboran en las diferentes dependencias de la administración pública estatal, esto mediante un convenio entre el gobierno del estado, el instituto de seguridad social de los trabajadores del estado de Yucatán y el Instituto de Administración Pública de Yucatán.

# CAPITULO V

---

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

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

**E**l Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, es el órgano colegiado encargado de dar seguimiento y evaluar los avances para el cumplimiento de los objetivos que contiene el plan estatal de desarrollo 1995-2001, y que constituye el documento rector de la administración pública de Yucatán.

En este comité están representadas todas las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal; organismos empresariales y financieros, así como colegios de profesionistas y asociaciones civiles.

El comité de planeación contiene a su vez varios subcomités sectoriales siendo uno de los más importantes, el subcomité de la administración y las finanzas públicas, el cual sustenta su trabajo en cuatro grandes áreas: 1. La modernización de la administración pública, 2. Modernización de las finanzas públicas, 3. Fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación de la administración pública y 4. Regionalización y desconcentración; cada uno de ellos se encuentra constituido por grupos de trabajo que tendrán como objetivo realizar las tareas específicas que le atribuya el subcomité.

## **PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES**

En la dinámica que ha impulsado el gobierno federal sobre la descentralización de las atribuciones públicas hacia los estados, encontramos un renovado compromiso de la federación con el gobierno del estado de Yucatán, al cual le ha acelerado la transferencia de recursos y facultades en diversas áreas, entre ellas, la educación, la salud, algunas acciones de agricultura y ganadería, la administración de puertos y la construcción de escuelas.

### **Gobierno federal-estado**

La primera descentralización de una dependencia federal al gobierno del estado se efectuó en 1986, cuando el gobierno federal transfirió la empresa Cordemex (producción y comercialización de la fibra de henequén y sus derivados); de ahí no se volvió a efectuar ninguna transferencia más, hasta que en 1992 en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se descentralizó la educación básica a los gobiernos de los estados, recibiendo Yucatán 1,568 planteles 9,692 trabajadores de la educación y 248,402 alumnos pertenecientes a los siguientes niveles de educación: inicial, preescolar, primaria, secundaria, especial, de adultos y normal.

En febrero de 1996, y con motivo de la firma del Convenio de la Alianza para el Campo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural le transfirió la operación de los cuatro distritos de desarrollo rural y 17 centros de apoyo al desarrollo rural en Yucatán, a la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado.

A principios del mes de diciembre, tocó el turno a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual transfirió al gobierno estatal 96 unidades medicas y 2,300 trabajadores.

En este mismo año la Secretaría de Comunicaciones y Transportes comenzó su proceso de descentralización al transferir a varios estados la administración de los puertos, siendo Yucatán uno de los beneficiados; el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas firmó un convenio de descentralización para la construcción de escuelas del nivel básico al gobierno estatal.

### **Estados-municipios**

El Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, enumera varias estrategias para el fortalecimiento regional y municipal:

- Repercusión en los municipios de la política nacional de descentralización de responsabilidades y los recursos a los municipios, a fin de impulsar su desarrollo institucional, reforzando su autonomía.
- Desconcentración de órganos y funciones de la administración pública estatal hacia los municipios.
- Diversificación y promoción de las actividades productivas en los municipios del estado.

Para lograr dichas estrategias se requiere de la aplicación de políticas y acciones para la consecución de las mismas:

- Coordinación y convenio de acciones conjuntas con los municipios del estado.
- Estimular la capacidad administrativa, financiera, gestora y de ejecución de las autoridades municipales.
- Promover el desarrollo de los municipios a través de la integración interregional.
- Promover y alentar la cultura de la participación ciudadana en la planeación de las acciones municipales y posteriormente en la evaluación de las mismas a través de la contraloría social.
- Promover la integración de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal con la participación de organizaciones sociales y grupos civiles.
- Promover estudios socioeconómicos y estadísticos acerca de las regiones y municipios para la planeación, programación y presupuestación de las acciones.

Atención especial merece la etnia maya; a la cual es necesario apoyar conjunto con la federación, garantizando a la población indígena acceso a los estándares mínimos de bienestar: alimentación, salud, educación y vivienda, los cuales se describen a continuación.

- Alimentación y salud: se deberá garantizar la entrega de un paquete básico de nutrición y de salud, que comprenda:
  - Alimentos, atención medica básica y reproductiva.
  - Establecimiento de desayunadores y cocinas populares.
  - Establecimiento de talleres de lecto-escritura en lengua maya.

- Educación
  - Consolidar la operación y transferencia a las comunidades de albergues para niños indígenas y el incremento de becas de educación media y educación superior para esta etnia.
  - Apoyo de acciones de educación y alfabetización comunitaria.
- Vivienda
  - Ejecución de programas de mejoramiento de la vivienda indígena, utilizando los materiales de la región.
  - Se establecerán programas para la atención de los niños mayas discapacitados.

También se pretende abrir espacios a la etnia maya a través de su participación en los órganos consultivos municipales y en la contraloría social de los ayuntamientos.

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

La reciente experiencia en la transferencia de funciones, atribuciones y recursos al gobierno estatal por parte de la federación con respecto a la educación, salud, agricultura, ganadería y comunicación portuaria, permite observar en la actualidad la importancia de que la federación acelere el proceso de transferencia de muchas de sus atribuciones y funciones que todavía conserva y que de hecho son indispensables para el buen desarrollo de la función pública de los gobiernos de los estados, y que permitirían incrementar la atención de aquellos sectores de la economía atrasados, y la atención de las regiones marginadas del desarrollo.

La federación requiere transmitir a los gobiernos estatales recursos financieros y materiales, para no duplicar el esfuerzo que en algunos sectores y regiones se hace con los, presupuestos estatal y federal. Por otro lado, el estado debería de tener mayor injerencia en la formulación de planes y programas de desarrollo regional que actualmente se encuentra determinada por los lineamientos y políticas federales a través de las delegaciones estatales. Sería conveniente y necesario que el gobierno del estado participe en la formulación de las líneas de acción de los mismos.

# CAPITULO VI

---

## EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

**E**l proceso de modernización de la administración pública estatal promovido en el Plan Estatal de Desarrollo contempla la conducción de las acciones del aparato público de manera planeada y programada. Dentro de este contexto juega un papel esencial la evaluación y el control, ya que a través de ellos se pretende elevar los niveles de productividad institucional.

Este programa se ha orientado a fortalecer la función social del estado y a mejorar su capacidad de respuesta y servicio frente a la población, cumpliendo con la función pública que demanda la sociedad, siendo para ello la necesaria adecuación en su estructura de manuales de organización, procedimientos de simplificación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Con la finalidad de promover, sistematizar, descentralizar y agilizar el proceso de modernización de la administración pública, se ha establecido la metodología y se han efectuado modificaciones en la ley orgánica de la materia, que han permitido la simplificación de procesos administrativos de descentralización y desconcentración de recursos, funciones y servicios, así como mejorar cuantitativa y cualitativamente el servicio público reforzando la función social del gobierno.<sup>1</sup>

En este programa son tres las vías de acción consideradas: la revisión y adecuación de las estructuras organizacionales, la simplificación de los sistemas y procedimientos de la administración y la desconcentración de funciones en las regiones del estado.

La experiencia más valiosa que se ha observado en Yucatán es la implementada en la actual administración de gobierno para el período 1995-2001 para mejorar la administración pública, es lo referente a la nueva regionalización del estado para efectos de la planeación y desempeño operativo del sector público.

El reglamento del COPLADEY recientemente expedido, en que se le da carácter obligatorio, para la administración pública estatal, la regionalización y se establecen las cabeceras de cada una de las nueve regiones.<sup>2</sup>

Las regiones y sus cabeceras son:

- Litoral Oriente en Tizimín.
- Oriente en Valladolid.
- Litoral Centro en Motul.

<sup>1</sup> Primer Informe de Gobierno 1996. Pág. 142.

<sup>2</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, Gobierno del Estado de Yucatán.

- Centro en Izamal.
- Centro Sur en Huhí.
- Influencia Metropolitana en Mérida.
- Litoral Poniente en Maxcanú.
- Sur Poniente en Ticul.
- Sur en Oxkutzcab.

En las cabeceras regionales están ya operando oficinas con representación de la administración pública estatal, como son la Secretaría de Hacienda y Planeación, el COPLADEY, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Desarrollo Rural, el ISSTEY y el Servicio Estatal de Empleo, así como residencias de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

El propósito principal de estas dependencias es acercar la administración pública a la sociedad en los sitios donde se generan sus gestiones y requerimientos. Así mismo desarrollan actividades de apoyo y asesoría en sus trámites con las autoridades municipales.

## ENFOQUE COMPARATIVO

Desde tiempo atrás el estado, debido a la debilidad del capital, se convirtió en un agente promotor y planificador al crear infraestructura económica y social para las ciudades. Esto se tradujo en un crecimiento en los empleos y salarios y formó una amplia clase media urbana, así como también en el crecimiento del sector financiero y de los servicios especializados. Esto trajo también la generación de puestos no calificados de baja remuneración con la consecuente polarización en las ciudades concentradoras.

Se entiende que la concentración urbana es causa de problemas sociales, del subdesarrollo, de lento crecimiento, marginalidad y desigualdades. Se evidencia también que la desigualdad en los niveles socioeconómicos coincide con las desigualdades regionales.

Desde esta perspectiva el gobierno del estado de Yucatán consciente de esta problemática emprende la estrategia de desarrollo regional que reduzca las presiones macroeconómicas del crecimiento desigual originada por la centralización de las actividades políticas, sociales, económicas y administrativas.

Este proceso de desconcentración regional, promovido por el gobierno del estado de Yucatán y que se contempla en el plan estatal de desarrollo de alguna manera se constituirá en un dinamizador de la actividad económica, política y social en los diferentes municipios que abarcan esas regiones. El estímulo a la actividad económica será el medio para elevar el nivel de bienestar de la población a través de la generación de empleos como consecuencia de la inversión privada que normalmente atrae la ubicación de entidades bancarias, maquiladoras, agroindustrias y otras entidades de la misma administración pública del estado.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem.*



En el diagnóstico realizado en el plan estatal de desarrollo se logró identificar diversas deficiencias como consecuencia de las limitaciones de la administración pública central; la duplicidad de funciones, la ineficiencia de alguna de sus acciones, la centralización y la concentración excesiva en la capital del estado, la inversión de recursos que en ocasiones no atendieron a la estrategia y prioridades del desarrollo, el fracaso de programas y proyectos por la negativa de sus destinatarios a beneficiarse con ellos, porque no fueron consultados durante el proceso de su diseño e instrumentación, y en algunos casos la corrupción por la deficiencia de los controles administrativos.

Ante esta situación, actualmente se promueve una reforma de la administración pública central, teniendo como sustento la actualización de las atribuciones y estructuras organizacionales de este eje administrativo. La reforma considera tres vías de acción: la revisión y la adecuación de las estructuras organizacionales, la simplificación de los sistemas y procedimientos de la administración y la desconcentración de funciones en las regiones del estado.<sup>4</sup>

La reestructuración organizativa consiste en reducir las estructuras a un mínimo posible de unidades administrativas y redimensionar su fuerza de trabajo en relación con las funciones, programas y carga de trabajo asignadas sin detrimento de la calidad de los servicios prestados.

Esta etapa la realizó el gobierno revisando la normatividad legal y administrativa relacionada con los aspectos orgánicos y funcionales de la administración pública, y se elaboraron manuales denominados: “Guía Metodológica para el Análisis Organizacional de Estructuras” y “Lineamientos para el Registro y Modernización de Estructuras Organizacionales”; cuyos objetivos están orientados a lograr una mayor racionalidad administrativa.<sup>5</sup>

Esta reforma orientó al ejecutivo estatal a modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Principalmente la modificación de las estructuras funcionales de las siguientes Secretarías:<sup>6</sup>

La Secretaría de Hacienda y Planeación integró las atribuciones antes conferidas a la Secretaría de Planeación y Presupuesto y a la Tesorería General del Estado. Esta conduce el sistema de planeación estatal que incluye los subsistemas de información y la evaluación de la administración pública, y tiene a su cargo coordinar el proceso de programación-presupuestación.

A la Oficialía Mayor se le restituyeron las funciones normativas en materia de recursos humanos y materiales y el control de bienes patrimoniales.

---

<sup>4</sup> Primer Informe de Gobierno del Estado de Yucatán 1996. Pág. 142.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Pág. 143.

<sup>6</sup> Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Decreto publicado el 22 de 1996.

A la Contraloría General del Estado se le fortaleció con funciones suficientes para consolidar el sistema de control de la administración pública estatal, y se crearon las subcontralorías de Coordinación de Programas Federales, de Normatividad, Responsabilidad y Situación Patrimonial y la del Sector Estatal y Paraestatal.

Asimismo, se encuentran en proceso de reestructuración las secretarías de desarrollo rural, de desarrollo industrial y comercial, de ecología y general de gobierno, para que puedan responder adecuadamente a los requerimientos del estado, cumplir con los compromisos programáticos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y responder adecuadamente al proceso de descentralización del gobierno federal.

## **IMPACTOS SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS**

El gobierno del estado, después de un proceso de consulta, elaboró el Plan Estatal de Desarrollo, estableciendo medidas concretas para incrementar la capacidad gestora, administrativa, técnica y de realización de la administración pública del estado, que son las condiciones para que opere plenamente la descentralización derivada del nuevo federalismo.

Entre los procesos de descentralización se tienen las siguientes experiencias, cuyos impactos sociales y administrativos han coadyuvado a dar respuesta a las principales demandas colectivas:<sup>7</sup>

- Descentralización de la administración pública, basada en la nueva regionalización que propone el gobierno del estado.
- Descentralización del gasto público, como un mecanismo justo de asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal. En el nuevo esquema implementado, se le da especial importancia a los índices de marginación y rezago económico. El denominado ramo 0026 para la superación de la pobreza del presupuesto de egresos de la federación, se aplica con un estricto criterio de justicia social.
- Descentralización de la inversión productiva, como una acción desarrollada por el gobierno para trasladar diversas actividades productivas a los municipios de las regiones, que van desde el programa al fomento del empleo hasta las inversiones en las actividades del sector primario y de transformación, complementada por la actividad turística, así como la instalación de industrias maquiladoras en varios municipios del estado.
- Descentralización de la educación. En el nivel medio superior la reorganización de la oferta educativa y su publicitación anticipada logró en términos reales que la oferta fuera mayor que la demanda. El total de esta oferta de 15,051 lugares para nuevo ingreso en 67 centros educativos de las nueve regiones del estado; el número de demandantes fue de 13,471 de los cuales ingresaron 11,243, quedando 3,276 lugares disponibles. El servicio que ofrece el subsistema de preparatoria abierta, de tener siete sedes municipales de aplicación de exámenes en la entidad, se duplicó el número de las mismas en un año. Por lo que respecta a la

<sup>7</sup> Vela Sosa, Raúl. La política de descentralización en Yucatán. Ponencia, Mimeo. 1-7.

educación superior, se crearon grupos por cooperación en las escuelas normales ubicadas en Mérida y en las tres del interior del estado como son Valladolid, Dzidzantún y Ticul. Así también la Escuela Normal Superior abrió módulos ubicados estratégicamente en los municipios de Halachó, Motul y Oxkutzcab. Un programa de maestría en educación se inició en Valladolid y en Oxkutzcab. El estado está descentralizando la educación superior y además diversificando la oferta con licenciaturas por especialidades y posgrado.

## **PERSPECTIVAS FUTURAS**

Este proceso de descentralización en Yucatán, es el inicio de una estrategia más amplia que permitirá a largo plazo el desarrollo integral de nuestra entidad. Esta implementación permitirá acercar la gestión pública a la sociedad por medio de los servicios públicos y la creación de la infraestructura aunado a la colaboración en el proceso de toma de decisiones y de aplicación de políticas públicas.

La idea es constituir núcleos en los que se articule una malla económica, social y territorial, con amplia participación comunitaria en donde converjan gobierno, municipio y sociedad. La participación permite a los diferentes actores sociales ser gestores de su propio desarrollo y los estimula a tomar conciencia de sus problemas reales e identificarse en su entorno territorial y social en la búsqueda de nuevas alternativas. "... el impulso impaciente por participar en los acontecimientos" [...] "puede constituirse en fuente de enorme vitalidad en innovación para la creación de sociedades nuevas y justas".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 1993, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD).

## *Bibliografía*

### **CAPITULO II**

**Diario Oficial del Estado de Yucatán.** Varios Números.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán, Gobiernos Constitucionales de los Municipios de la Zona Henequenera del Estado de Yucatán. **Programa de Desarrollo regional de la Zona Henequenera de Yucatán 1992-1994.** Programa Nacional de Solidaridad. México, 1992.

**Informes de Gobierno (1992,1993,1994).** Gobierno del Estado de Yucatán.

**Informe de Gobierno (1996).** Gobierno del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán, Edición 1996.

Ley de Planeación del Estado de Yucatán. 1996.

**Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.** Gobierno del Estado de Yucatán.

### **CAPITULO III**

Diario Oficial del Estado de Yucatán. Varios Números.

INEGI. **Anuario Estadístico del Estado de Yucatán,** edc. 1995.

**Informe de Gobierno (1996).** Yucatán. Gobierno del Estado.

Ley Estatal de Planeación.

**Monografía del Estado de Yucatán,** Edic. 1986. Gobierno del Estado.

**Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.** Yucatán, 1995, Gobierno del Estado.

### **CAPITULO IV**

**Diario Oficial.** Varios números.

**Informe de Gobierno (1996).** Yucatán, Gobierno del Estado.

Ley de los trabajadores al servicio del Estado y Municipios de Yucatán (1995). Yucatán; Gobierno del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (1995); Yucatán. Gobierno del Estado.

**Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.** Yucatán, Gobierno del Estado.

**CAPITULO V**

**Diario Oficial.** Varios números.

**Informe de Gobierno (1996).** Yucatán. Gobierno del Estado de Yucatán, 386 pp.

**Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.** Yucatán, 1995. Gobierno del Estado de Yucatán.

Secretaría de Educación. **Estadística Básica del Sistema Educativo. 1992-1993.** Gobierno del Estado de Yucatán.

**CAPITULO VI**

Informe sobre **Desarrollo Humano 1993**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Plan Estatal de Desarrollo, 1995-2001.** Yucatán; Gobierno del Estado de Yucatán, 1995,

Vela Sosa, Raúl. **La política de descentralización en Yucatán.** Ponencia. 1996.