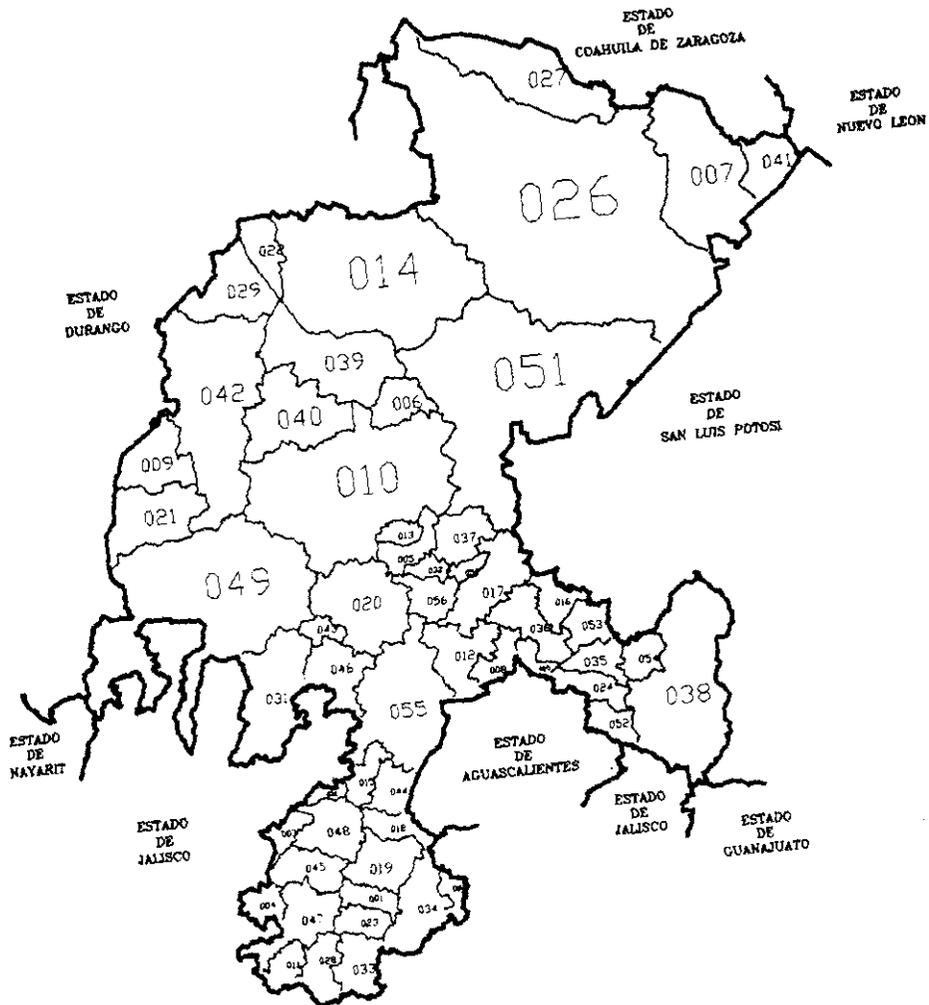




Preliminar	723
Características socioeconómicas	725
Organización de la administración pública	733
Sistemas administrativos para la gestión pública	747
Profesionalización de los servidores públicos	761
Relaciones intergubernamentales	771
Experiencias de modernización administrativa	783



Preliminar

Conocer los procesos y las características de la administración pública estatal es una de las preocupaciones crecientes de los estudiosos y servidores de la administración pública. Es por ello que un trabajo de investigación como el presente es valorado muy positivamente. Este estudio inició gracias al interés del Instituto Nacional de Administración Pública por contar con un documento correspondiente a las administraciones públicas de las entidades federativas, hasta ahora poco estudiadas; por ello, en una reunión nacional de institutos de administración pública se propuso llevar a cabo una investigación sobre las propias administraciones públicas estatales. Todos los institutos avalaron la propuesta y se sumaron a un proyecto que significó reuniones, trabajo, redacción, discusión, etc., pero cuyos frutos dan cuenta de los esfuerzos realizados.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Zacatecas puso gran entusiasmo y dedicación al estudio y ello facilitó contar con un documento que permite conocer los principales aspectos de la administración pública del estado.

El documento refiere análisis e interpretaciones necesarias para la comprensión del fenómeno administrativo público potosino. Inicia estableciendo el contexto socioeconómico del estado. De ahí se pasa a describir características poblacionales, pero resaltando los niveles de satisfacción de las necesidades básicas. Una parte importante de este apartado se refiere a la identificación de las demandas sociales por región.

En el segundo capítulo se describe la forma organizativa de la administración estatal y los mecanismos de coordinación, así como las modalidades de participación social en la gestión pública.

Posteriormente se describen los principales sistemas administrativos para la gestión pública centrándose en el proceso de planeación, programación, presupuestación. Además se resalta un modelo de control diseñado especialmente para el seguimiento y evaluación de la gestión pública.

En el capítulo IV se describe el régimen jurídico del personal y de manera somera se establecen algunos elementos que tipifican los perfiles de personal del gobierno del estado. En el siguiente capítulo se señalan algunos mecanismos de coordinación y se hace una relatoría de lo que han sido hasta ahora los procesos de descentralización.

Finalmente se describe lo que ha sido el programa de modernización administrativa, mismo que aún esta operando y que espera logros amplios para beneficios de la población de Zacatecas.

Debe señalarse que este trabajo fue resultado de muchas contribuciones y esfuerzos, pues las distintas dependencias y entidades públicas del estado ofrecieron la información disponible, facilitando el acopio de información. Para ordenar y dar coherencia al cumulo de datos y hechos disponibles fue necesario constituir un equipo de trabajo por parte del IAP de Zacatecas, el cual estuvo fuertemente apoyado por el gobierno del estado encabezado por el Lic. Arturo Romo Gutierrez y la Contraloría del Estado de Zacatecas, a quienes agradecemos su apoyo.

Asimismo nuestro agradecimiento al: Lic. Uriel Márquez Valerio, presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura del estado; Lic. Rafael A. Candelas Villalba, presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado; Ing. Esaú Hernández Herrera, secretario general de Gobierno del estado; Lic. Raúl Rodríguez Márquez, secretario de Planeación y Finanzas; Ing. Leobardo Casanova Magallanes, secretario de Fomento Agropecuario; Lic. José Guadalupe Méndez Barraza, secretario de Desarrollo Económico; Profr. Pedro Gallegos Flores, secretario de Educación y Cultura; C.P. José Said Saman Zajur, oficial mayor de Gobierno; Dr. Hugo Villicaña Fuentes, jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública en el estado; Sra. Ana Bertha Beltrán de Romo, presidenta del sistema estatal D.I.F.; Ing. Raúl Romo Gutiérrez, director general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; Lic. Jesús Alberto Elías Sánchez, delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Social; Ing. Porfirio Isasi de la Garza, delegado estatal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Ing. Luis Pérez Pérez, delegado estatal de la Comisión Nacional del Agua; a la L. C. y M. A. Ana María Romo Fonseca, secretaria de la Contraloría General. A los Investigadores del IAP, Dr. Gustavo Dévora Rodarte, L. E. Gustavo Murillo Guerrero, L. E. Héctor Velázquez Arredondo, Ing. Gerardo Casanova Montañez, Ing. Gloria Eleana Espinoza Valadez y C. P. Jorge Murillo Loza.

Esperamos que el presente documento contribuya al conocimiento de la administración pública estatal e invite a seguir estudiando y realizando investigaciones de un fenómeno que requiere ser ampliamente estudiado.

Instituto de Administración Pública de Zacatecas

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

De acuerdo a los resultados preliminares emitidos por el INEGI, en el estado de Zacatecas la población total en 1995 es de 1'336,348 habitantes, de los cuales el 49% corresponden a hombres y el 51% a mujeres, lo que representa el 1.5% de la población nacional. En localidades de 5,000 y más habitantes se registra el 49.8% del total; de 2,500 a 4,999 habitantes el 8.2% con un bajo crecimiento en el segundo rubro, que obedece a la fuerte emigración reciente hacia otras partes del territorio nacional y a los Estados Unidos de América. El 54% de la población se asienta en el medio rural y el 46% en el urbano, contra el 27% y el 73% respectivamente en el país.

El ritmo de crecimiento de la población nacional ha descendido en los últimos años como consecuencia de la disminución de la fecundidad, modificando la estructura por edades. Se aprecia por una parte un ligero y paulatino envejecimiento y por otra, la disminución relativa de las nuevas generaciones, ocasionando que la pirámide de edades sea angosta.

Zacatecas es uno de los estados más extensos y a la vez más pobres de la federación. Sin embargo, su situación referente al índice relativo de pobreza nacional no es de las más altas, porque su población es menor que la de otras entidades con índices de pobreza similares. Su demografía rural y la ocupación agrícola también predominante lo colocan como uno de los estados con menores aportaciones relativas al producto interno bruto de México.

Para 1992 la población en edad productiva asciende a 844,000, de la que el 44.2% era económicamente activa y el 55.8% inactiva. En cuanto a la actividad diferenciada por sexo, se observa mayor participación de los hombres con un 78% y las mujeres con el 16.7%.

Del total de la población económicamente activa el 97.4% se encontraba ocupada, con mayor concentración en las actividades primarias, seguida por los servicios comunales, sociales y personales; y en menor proporción el comercio y la construcción. En el mismo año el desempleo representó el 2.6% de la población económicamente activa.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Abastecimiento de agua

Debido a la insuficiencia del temporal, el riego agrícola es la única posibilidad de asegurar cosechas e ingresos a los productores. Actualmente el número de aprovechamientos subterráneos incluyendo pozos y norias asciende a más de 7,400. El alto costo de operación de los sistemas de bombeo por medio de motores de combustión interna hace incosteable su aprovechamiento, motivo por el cual la electrificación y cambio de equipo en 600 pozos se considera acción prioritaria, especialmente en las subregiones de Zacatecas, Fresnillo, Calera y Pinos.

Abastecimiento de productos básicos

El abasto de básicos a la comunidad se ha mantenido de manera suficiente. Se cuenta con 122 bodegas y almacenes para la distribución de alimentos básicos e insumos agropecuarios, con capacidad para 300 mil toneladas, de las cuales 198 mil se encuentran bajo techo y 102 mil a la intemperie. Hoy día la capacidad institucional de almacenamiento de cosechas es de 130 mil toneladas en 98 bodegas y 4 almacenes.

El comercio privado se ha mantenido a pesar de la dispersión de la población, los bajos ingresos y el crecimiento demográfico, requiriendo de la acción pública para programas populares de abasto de productos básicos. Es necesario avanzar en la infraestructura y los servicios vinculados al abasto, distribución y acopio de alimentos básicos y de consumo popular, tanto como en el diseño de estrategias que permitan mejorar la integración de la economía al interior del estado.

Abastecimiento de servicios públicos

En los últimos años se ha acelerado el proceso de urbanización en las principales ciudades del estado, cuyo crecimiento anárquico constituyó uno de los factores para impedir su consolidación como centros integradores del desarrollo subregional. Se requiere una mayor cobertura de los servicios públicos en la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe, en Fresnillo, en Calera y otras áreas de mayor crecimiento poblacional. Hoy día la demanda actual ha rebasado la capacidad de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, vialidad, electrificación y otros servicios municipales, con la consecuencia de insuficientes áreas verdes y recreativas, insalubridad, inseguridad, escasez de vivienda, deficientes tratamientos de desechos sólidos, necesidades que deben ser atendidas con prioridad.

Existe rezago en la entidad por lo que respecta a la dotación de agua entubada, drenaje y retretes, con un promedio de viviendas carentes de estos servicios abajo del promedio nacional. Solamente en la dotación de energía eléctrica sí hay un promedio cercano al nacional con un porcentaje de viviendas del 90.8% de cada 100 habitantes, 79 disponen de agua entubada en sus viviendas, 60 de drenaje y retrete, contra de 83 con agua entubada, 75 con drenaje y 91 con energía eléctrica en las cifras nacionales. De cada 100 Zacatecanos, 58 residen en viviendas con piso de cemento y 20 con piso de tierra.

Abastecimiento de vivienda

De acuerdo con los resultados de la encuesta nacional de la dinámica demográfica en 1992, el número de viviendas fue de 254,862, con un promedio de ocupantes por vivienda de 5.1, dato ligeramente superior al nacional que es de 4.8; es decir, ha disminuído el hacinamiento.

Cobertura educativa

En lo relativo a la educación, se registran avances satisfactorios. La totalidad de los municipios cuenta con planteles de educación primaria. El crecimiento de los centros educativos de nivel

medio y superior es significativo. Se ha logrado que los índices de analfabetismo de la población mayor de 15 años hayan disminuido y que los correspondientes a retención y aprovechamiento se sitúen encima de los índices nacionales. Los servicios educativos cuentan actualmente con 4,566 planteles contra los 4,234 registrados en 1989. La plantilla de maestros aumentó de 17,360 a 22,546, para atender a 383 mil estudiantes en los diferentes niveles.

No obstante la expansión acelerada de la planta física educativa, persisten aún desequilibrios y cobertura insuficiente en las zonas rurales, en especial en el nivel medio básico y hay déficit de espacios educativos en las áreas de mayor crecimiento urbano. Continúan las limitaciones en los programas de capacitación y adiestramiento para la producción, particularmente los que corresponden a la modernización de las actividades agropecuarias en las subregiones productoras más importantes; deficiencia que se cubre con los tecnológicos regionales de Río Grande y Tlaltenango.

Cobertura en salud y bienestar social

En materia de salud y bienestar social, el avance no tiene precedentes, lo que ha permitido ampliar la cobertura a casi la totalidad de los habitantes y mejorar la calidad de los servicios asistenciales. La infraestructura del sector está integrada por 149 unidades del IMSS y 91 de la Secretaría de Salud que se consideran de primer nivel, con un total de 547 camas. Para la atención del segundo nivel se dispone de 10 hospitales, de los cuales 6 son generales, distribuidos en la entidad, con 573 camas. El sector contaba con 770 médicos y 3,628 enfermeras. La mortalidad infantil continúa como el primer problema de salud en el estado, debido a las enfermedades prenatales, diarreas, neumonías y otras infectocontagiosas. Los bajos niveles de nutrición y la insalubridad inciden en la prevalencia de enfermedades transmisibles. La mentablemente ha ido en incremento los problemas de salud causados por el tabaco y el alcohol, que se manifiestan entre el 18% y el 38% de la población mayor de 20 años, respectivamente.

Mediante los programas de asistencia social se impulsa el desarrollo de la comunidad y el mejoramiento de los niveles de vida de la población, con cuidado preferente a los menores, las mujeres y los ancianos, que son protegidos por las prestaciones que proporcionan las entidades de asistencia social, cuya cobertura se limita por cuestiones presupuestales.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Actividades agropecuarias

Son las actividades agropecuarias la principal fuente de empleo, con una participación aproximada del 40% en la conformación del producto interno bruto. Más del 45% de la producción agrícola proviene de cultivos de muy bajo rendimiento tales como el frijol con un 30% y el maíz con un 15%, siguiendo en importancia el chile seco con el 19% y la papa, la avena y la alfalfa con porcentajes menores.

En el estado solamente el 13% de la producción de los principales cultivos se realiza en tierras de riego. El 91% de la producción de frijol se realiza en tierras de temporal y algo similar sucede con el maíz.

Zacatecas, tierra de vocación esencialmente ganadera que representa cerca del 50% del producto interno bruto del sector agropecuario, contribuye significativamente al abasto nacional de proteína animal. A estas actividades se destinan 5,139,000 hectáreas que representan el 68% del territorio estatal.

Actividades industriales

En 1990 la actividad industrial significó un mayor promedio de apertura, aportando alrededor del 25% a la conformación del producto interno bruto y agrupa al 8.9% de la población económicamente activa. La industria se orienta principalmente a la transformación de una pequeña parte de los productos locales de origen agropecuario, así como a los minerales no metálicos, textiles y otros. La infraestructura industrial para el mencionado año estaba compuesta por más de 1650 pequeños y medianos establecimientos. En las subregiones de Zacatecas y Fresnillo - Calera se concentran las principales actividades industriales: plantas vitivinícolas, enfriadoras de leche, deshidratadoras de chile, talleres de muebles, artículos de piel, emparadoras de carne, frutas y verduras, frigoríficos, embotelladoras, maquiladoras, envases, cerámicas; recientemente se inauguró la planta cervecera «Modelo». La subregión de Pinos se destaca por la producción de mezcal, deshidratadoras de chile, selección y empaque de tuna para la exportación; en la subregión de Jerez se cuenta con producción de carne deshuesada, queso, mantequilla, crema y la selección y empaque de durazno. En el llamado corredor industrial Ojocaliente-Fresnillo se ha consolidado la urbanización de los parques industriales de Guadalupe y Calera, con la instalación de diversas empresas manufactureras de niveles competitivos. La zona industrial de Fresnillo ha arrancado con éxito sus actividades y con enormes posibilidades de crecimiento inmediato.

Actividades comerciales

Las actividades comerciales aportan el 19% del total de la conformación del producto interno bruto. Existen 16,806 establecimientos debidamente registrados, de los cuales cerca del 50% se ubican en los municipios de Zacatecas, Fresnillo, Jerez, Río Grande y Guadalupe. Pese a la grave situación de crisis económica por la que atraviesa el país, el comercio estatal ha crecido, merced a que priva un clima de seguridad y confianza, producto de las acciones emprendidas por el gobierno de la entidad.

Actividades mineras

La minería padeció una severa crisis el año anterior debido a la caída de los precios internacionales de los minerales metálicos tradicionales y la sustitución relativa, que por fortuna se ha recuperado recientemente, con repercusión positiva para la economía del estado. Persisten problemas derivados de pequeñas y medianas explotaciones mineras de carácter

primario, por un inadecuado financiamiento y deficiente comercialización. Sin embargo, gracias a los sistemas modernos de explotación con tecnología de punta, se han descubierto enormes reservas comprobadas y se trabajan como en su capacidad inicial minas abandonadas, por lo que esta industria extractiva continúa como la más antigua e importante fuente de empleo y riqueza. La entidad ocupa el primer lugar nacional en la producción de plata, segundo en plomo y zinc, cobre y sexto en oro. Existen también abundantes yacimientos insuficientemente explotados de minerales no metálicos que ofrecen expectativas promisorias, tales como arcillas, calcita, fluorita, perlita, arena sílica, canteras, fosfatos, mármol, yeso y ónix.

Actividad sector terciario

Red de carreteras

Por lo que corresponde al sector terciario, el estado cuenta con un sistema de enlace terrestre que proporciona una comunicación aceptable al interior y con el resto del país. En 1989 Zacatecas disponía de una red de carreteras de 9,475 kms.; de los que 1,425 kms. corresponden a carreteras federales pavimentadas y 1,390 kms. a carreteras estatales; de éstas 693 kms. son pavimentados y 697 kms. son revestidos. La red de caminos rurales se integraba con 6,930 kms., lo que determinaba una densidad de comunicación terrestre de 109 mts. de caminos por kilómetro cuadrado.

En la actualidad se cuenta con una red carretera de 10,190 kms., de los que corresponden 1,573 kms. a vías federales y 1,477 kms. a vías estatales, con 989 kms. pavimentados y 491 kms. revestidos. La red de caminos rurales asciende actualmente a 7,200 kms., aumentando la densidad de la comunicación terrestre a 136.5 metros de caminos por kilómetro cuadrado, con lo que Zacatecas se coloca arriba de la media nacional. Los ferrocarriles comprenden 567 kms., siendo este el medio de transporte utilizado generalmente para viajeros y productos básicos y mineros.

Servicios telefónicos

La cobertura de los servicios telefónicos y telex es todavía limitada. 312 comunidades que representan un poco más del 7% estatal, cuentan con servicio telefónico y de ellas solamente 31 tienen servicio automatizado; en 36 de ellas se opera con conmutador manual y en 245 con caseta telefónica. El servicio de telex opera únicamente en las capitales de los municipios de Zacatecas y Fresnillo. La densidad telefónica es de 4 aparatos por cada 100 habitantes. De las 56 cabeceras municipales, cuentan con servicio telefónico 52, lo que refleja demanda para la construcción de estaciones terrenas y de enlace para ampliar y modernizar la cobertura, específicamente en el medio rural y a las zonas urbanas marginadas en el estado.

Servicio de electrificación

Por cuanto a la electrificación se refiere, se han logrado importantes avances mediante los programas federales y estatales, con anterioridad 1,937 localidades disponían de este servicio,

que se ha aumentado hasta con 560 adicionales, lo que muestra el alcance de la cobertura actual, que atiende al 95.4% de la población total del estado.

ENFOQUE REGIONAL

Es importante señalar que Zacatecas está integrado por municipios con muy distintas características de desarrollo, lo que origina que las carencias y rezagos sean asimismo muy diversas.

La población rural con localidades menores a los 5,000 habitantes representa el 62.06% del total, lo que significa condiciones de difícil acceso a los servicios públicos y a los niveles mínimos de satisfactores esenciales. Así, el 72.75% de la población percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos, lo que explica la persistencia de los faltantes que a continuación se mencionan: el 24.69% carece de agua entubada; 13.3% de energía eléctrica; 43.65% no dispone de drenaje ni sanitarios; el 16.86% habita viviendas con piso de tierra y de éstas en el 57.18% hay condiciones de hacinamiento. Con referencia a los índices de escolaridad, 126,100 personas son analfabetas en el estado y el 49.13% de la población tiene un grado de instrucción mínimo, sin primaria terminada.

Los índices de marginación son muy diversos, desde la muy alta hasta la muy baja. En el índice de alta marginación se encuentran 11 municipios que representan el 12.3% de la población estatal, de los cuales se señala a Jiménez del Téul, que ocupa el primer sitio en el estado y el 510 a nivel nacional. Le siguen los municipios de Melchor Ocampo, Pinos, Mazapil, Genaro Codina, Apulco, El Salvador, Villa Hidalgo, Mezquital del Oro, Villa de Cos y Joaquín Amaro. En el nivel medio de marginación se ubican el 37% de los municipios, es decir 21 de ellos, que constituyen el 26% de la población estatal. En el nivel de baja marginación encontramos al 41% de los municipios, que corresponden a 23, los que concentran el mayor número de población por nivel de marginación, esto es el 52.4% del total. En el nivel de muy baja marginación está únicamente el municipio de Zacatecas que participa con el 8.5% de la población total. Con base en los datos anteriormente citados, Zacatecas se coloca en el octavo lugar de marginación a nivel nacional.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Marco jurídico-normativo

La administración pública del estado de Zacatecas se sustenta en el marco jurídico del derecho administrativo, encaminado a contar con una administración pública ordenada, eficiente y racional, en la que no se de el dispendio de recursos ni la duplicidad de funciones. Propone administrar con capacidad ejecutora para el gobierno y confianza plena para la población.

Es importante poner de relieve que una forma de organización administrativa logra una estructura de sus órganos y el pleno desarrollo de sus funciones de manera ordenada, que dependan del poder ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y ejecución, en la actividad propia de la administración pública encaminada en la consecución de los fines del estado.

Por otra parte, es necesario dejar claro que existe una gran diferencia entre las formas de administración y las formas de gobierno; las primeras sólo son modalidades del ejercicio administrativo mientras que las formas del estado y del gobierno son modos de estructuración política y se reflejan en los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, en tanto que las formas de organización administrativa se reflejan básicamente en los auxiliares del poder ejecutivo. Para ello hacemos referencia a la clasificación de las formas de organización administrativa siendo aquellas que la doctrina mexicana ha señalado como vigentes: centralización, desconcentración, y descentralización.

El poder ejecutivo centralizado

La Constitución Política del Estado de Zacatecas en su artículo 60 establece que, el gobernador será auxiliado por la forma de organización que aglutina a los órganos centrales de la administración pública bajo su estricta dependencia; es decir por los servidores públicos de las direcciones o dependencias establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. En el artículo tercero de la citada ley dice: «Para el despacho de los asuntos que le competen al poder ejecutivo, el C. gobernador del estado se auxiliará de las dependencias de la administración pública centralizada, que se integra por:

- Secretarías
- Procuraduría General de Justicia.
- Coordinaciones generales

Igualmente se auxiliará por las entidades de la administración pública paraestatal, y se registra por la Ley de Entidades Públicas Paraestatales para el Estado y demás disposiciones aplicables, y se integra por:

- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal
- Fideicomisos.
- Comisiones
- Comités.
- Patronatos y juntas que se creen mediante acuerdo, decreto o convenio del titular del ejecutivo, o por ley o decreto de la H. legislatura del estado.

El ejecutivo estatal parte de dos principios fundamentales como esencia que mantiene a la centralización administrativa: unidad y jerarquía; la unidad de mando y acción se manifiesta a través del vínculo de relación jerárquica que une a cada una de las unidades que conforman a los órganos centralizados, hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el titular del poder ejecutivo, la jerarquía es el lazo de dependencia entre los diferentes órganos, que se desprenden desde el titular a los subordinados de cada unidad administrativa que forma parte de una dependencia, cada uno de los cuales realiza sus funciones bajo un mando superior. En conclusión la unidad y la jerarquía se manifiestan por medio de varios poderes o facultades que permiten crear ese vínculo del cual se hace mención; y que se distribuyen en las facultades de la organización del poder ejecutivo.

Secretaría General de Gobierno

La cual se encarga de conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes del estado; con los del poder federal; con los de las entidades federativas y con los ayuntamientos. Así mismo coordinar las relaciones y la colaboración entre las dependencias del ejecutivo y en general atender la política interna del estado.

Secretaría de Planeación y Finanzas

Se encarga de proponer la política hacendaria y crediticia del gobierno estatal, así como formular y aplicar las políticas de ingreso y gasto.

Un aspecto fundamental de la reforma administrativa implicó revisar y agrupar con sentido de organización las atribuciones de las dependencias, aglutinar las funciones relacionadas entre sí, no sólo para eliminar cargos burocráticos innecesarios, de esta manera se hizo necesario integrar en una sola dependencia la Secretaría de Planeación y Finanzas, creada el miércoles 3 de agosto de 1994, con el objeto de avanzar en las tendencias modernas de la administración pública proporcionando una mayor congruencia en las etapas de elaboración y ejecución de los planes y programas de gobierno.

Secretaría de Fomento Agropecuario

Se crea en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, y se encarga de proponer en coordinación con la normatividad federal, en su caso, las políticas, programas y proyectos, relativos al desarrollo agrícola, ganadero, frutícola, forestal, acuícola, hidráulico, agroindustrial,

por regiones de la entidad; además determinar los programas estatales prioritarios y canalizar los apoyos financieros necesarios para su cumplimiento.

Secretaría de Desarrollo Económico

Fue creada en sustitución de la antes Secretaría de Industria, Turismo y Minas y le corresponde proponer, promover y evaluar, con la participación de los sectores social y privado, las políticas, planes y programas relativos al fomento de los sectores industrial, comercial, turístico y minero en el estado, así como la producción artesanal, buscando el incremento de la ocupación y productividad.

Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas

Destacan en ella, el fortalecimiento y la ampliación de atribuciones de las del sector de obras públicas, con las de desarrollo urbano, ecología y comunicaciones; así como la sectorización en ésta de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, la Junta Estatal de Caminos, la Coordinación del Instituto Zacatecano de la Vivienda Social y la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas; en este marco de referencia le corresponde: instrumentar y conducir las políticas y los programas relativos a desarrollo urbano, ecología, comunicaciones, transporte y obras públicas del estado; de igual manera promover y vigilar el desarrollo de las diversas comunidades y regiones del estado, mediante una adecuada planificación y zonificación de las mismas, en coordinación con los ayuntamientos; así mismo vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de construcción y desarrollo urbano.

Secretaría de Educación y Cultura

A ésta le corresponde dirigir, organizar y vigilar la educación pública, cuidando que se oriente hacia el desenvolvimiento integral de las capacidades del individuo y su adaptación y dinámica participación en la comunidad regional y nacional.

Secretaría de la Contraloría General del Estado

Su función es la de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto de la administración pública estatal centralizada y paraestatal y su congruencia con el presupuesto de egresos, con el Plan Estatal de Desarrollo y programas formulados al efecto.

Oficialía Mayor

Es su atribución planear, proponer, programar, dirigir y supervisar las políticas, normas, sistemas y procedimientos de los recursos humanos y materiales, así como el uso de los servicios generales y protección del patrimonio de la administración pública estatal.

Procuraduría General de Justicia

En el estado de Zacatecas, de acuerdo al artículo 22 de la Ley de la Administración Pública, el procurador de justicia tendrá la representación que le confiere el artículo 81 de la Constitución Política del estado y ejercerá las facultades a que se refiere la Ley Orgánica del Ministerio Público, ya que este no ha variado su perfil de ser una institución de buena fe, que pretende tutelar los intereses de la sociedad; que es órgano centralizado, pero sui generis en el poder ejecutivo; que tiene a su cargo la doble función de investigar los delitos y ejercer monopólicamente la acción penal; que vigila sea respetado el principio de legalidad, y su titular el procurador de justicia sea el representante jurídico del gobierno.

Coordinaciones generales

Las coordinaciones generales que se acuerden por el titular del ejecutivo, aparecen dentro de la administración pública centralizada del estado, como un nuevo modelo de organización que tendrá como objeto, coordinar, supervisar, y evaluar; orientando y encauzando los programas y acciones que el gobierno del estado y la federación lleven a cabo en la entidad, entendiéndose estos, como aquellos que tienden a mejorar el nivel económico, social y cultural de la sociedad zacatecan, de esta manera es como se presenta una alternativa más para coadyuvar al desarrollo de la actividad administrativa del ejecutivo del estado. Las coordinaciones generales son las siguientes:

- Coordinación de Asesores
- Coordinación General del Semidesierto
- Coordinación General del Programa de Mujeres en Solidaridad
- Coordinación Técnica
- Sistema de Información, Orientación y Comunicación Social
- Representación en la Ciudad de México

Las coordinaciones dependerán inmediata y directamente del C. gobernador del estado y estarán a cargo de un coordinador general y dependerán de él los subcoordinadores regionales y municipales, independientemente de los auxiliares; siendo éstos designados por el coordinador, previo acuerdo del ejecutivo del estado.

Entidades de la administración pública paraestatal

Las entidades paraestatales son instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por la ley, por decreto o por acuerdo del titular del ejecutivo estatal, cualquiera que sea su forma o estructura legal que adopten y por ende se encuentran ubicadas dentro de la administración pública descentralizada, no limitando su estricta corresponsabilidad política, técnica y administrativa con la administración central.

El poder administrativo centralizado, tiende a dejar de serlo mediante un mecanismo gradual, el primer grado para separar poder administrativo del centro será la delegación pero atendiendo a que la transmisión de funciones recae en una unidad administrativa que forma parte de la

misma dependencia a la que pertenece esta unidad administrativa, el grado de separación del centro es mínimo; cuando esa extracción de poder centralizado recae en un órgano desconcentrado tenemos el segundo grado; y el tercer grado sería cuando se le otorga autonomía, personalidad jurídica y patrimonio a la instancia en la que recae el poder descentralizado.

La descentralización además consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa a la jerárquica, pero sin que dejen de existir las facultades indispensables para conservar la unidad de poder. La descentralización administrativa ha obedecido en algunos casos a la necesidad de dar satisfacción a ideas democráticas en un ambiente de dar mayor eficacia a la gestión de demandas sociales.

En el ámbito de la administración descentralizada existen tres formas de descentralización; por servicio, por región y por colaboración, aunque podríamos afirmar que la más reconocida es la descentralización por servicio, misma que se define como el modo de organización administrativa mediante la cual se crea un régimen jurídico de persona de derecho público, con competencia limitada a sus funciones específicas y especializadas para atender determinadas actividades de interés general.

En el estado de Zacatecas la administración pública paraestatal se integra por:

Organismos Descentralizados

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas.
- Instituto Zacatecano de la Vivienda Social.
- Instituto Zacatecano de la Cultura.
- Instituto de la Juventud y el Deporte de Zacatecas.
- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

Empresas de participación estatal

Se equiparan a las empresas de participación estatal, las asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración paraestatal, o cuando alguno o varios de ellos se obliguen a efectuar aportaciones económicas preponderantes.

Fideicomisos

El fideicomiso es una figura jurídica mediante la cual el poder ejecutivo a través de una dependencia destina ciertos bienes para desarrollar actividades de interés general.

Los fideicomisos públicos se crean mediante decretos del ejecutivo del estado, como fideicomitente o fideicomisario de la administración pública, así como que se establezcan con

recursos de las entidades públicas paraestatales, y tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de acciones prioritarias.

La Ley de Entidades Públicas Paraestatales del Estado en sus artículos 38 al 43, trata sobre la institución del fideicomiso público, su caracterización y condiciones de creación y funcionamiento similares a las ordinarias por la Ley de Entidades Paraestatales.

El fideicomitente único de la administración pública estatal es la Secretaría de la Contraloría, a través de esta dependencia el ejecutivo ordenará la creación de fideicomisos.

Comisiones

La Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, misma que fue creada como organismo público descentralizado mediante acuerdo por el ejecutivo en su artículo primero y amparado en el artículo 7 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Zacatecas y se encarga de: promover el establecimiento de normas y vigilar su cumplimiento en cuanto a la realización de obras y la operación, administración, conservación, mantenimiento, economía y desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Patronatos y Juntas

Con fundamento en la fracción III del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas y con lo dispuesto por la fracción X del artículo 20 del Decreto Número 699 que creó el organismo público descentralizado denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Periódico Oficial del 27 de abril de 1977, se expide el reglamento para el funcionamiento del patronato Estatal de promotores voluntarios con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto promover y estimular actividades de los particulares que persigan el beneficio social.

El Patronato Estatal de Promotores Voluntarios se administra por una junta directiva integrada por un patronato presidente, nombrado por el ejecutivo del estado, y siete vocales representativos de sectores y organizaciones capaces de participar en la promoción social en los términos del reglamento, a los que se invita para que hagan las designaciones correspondientes; siendo su la función, organizar grupos de promotores voluntarios, para el cumplimiento de objetivos sociales.

En lo que respecta a las juntas que constituyen parte de la administración pública del estado, la Junta Estatal de Caminos creada mediante Decreto Número 234 del 26 de abril de 1986 como organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, encargado de elaborar los proyectos del programa de inversión en materia de obras viales y aeropistas de interés para el estado. Realiza los estudios y proyectos de las obras, se encarga de la construcción de los programas definidos y conserva y mantiene en condiciones adecuadas las obras federales que le son encomendadas por la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes y conviene con otras dependencias y organismos la construcción de obras que sean de interés para el estado.

En su nuevo texto la Ley de Agua Potable y Alcantarillado actualiza las facultades y obligaciones de los municipios en la prestación de estos servicios y establece un solo organismo descentralizado denominado Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado que atenderá de manera integral a los municipios del estado por el constante incremento de estos servicios por lo que es necesario que operen mediante un organismo coordinador.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

La planeación democrática

Con las primeras acciones del Programa de Reforma Administrativa, emprendidas en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se registra en nuestro país un avance significativo en la administración pública de México, debido a la creación de las unidades de programación en todas las dependencias del gobierno federal, lo que permitió avanzar en la base administrativa para la planeación, así mismo se inició la elaboración de los planes sectoriales o intersectoriales, para lo cual se formaron organismos de coordinación entre las diferentes dependencias públicas para realizar las actividades entre las dependencias públicas para coordinar las actividades entre las dependencias federales en los estados y promover el desarrollo económico y social de las entidades federativas; se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE), en las entidades federativas, surgió el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, los acuerdos de programación e inversiones federales por entidad federativa y posteriormente los convenios unicos de coordinación federación-estados.

De 1976 a 1982 la planeación adquirió un fuerte impulso, con la nueva reforma administrativa emprendida a partir de 1976, las instituciones públicas se adaptaron a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos global, sectorial y estatal, y en 1979, se elaboraron los planes estatales, para después en 1982 crearse los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADE), en sustitución de los COPRODE. Con las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo federal, en 1983 se expide la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de ese mismo año, conformando de esta manera el marco jurídico para el establecimiento de la planeación en un sistema, al reafirmarse el principio de la rectoría del estado en el proceso de desarrollo, se busca que este sea justo, permanente y equilibrado, estableciendo las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática.

Sistema Estatal de la Planeación Democrática

En el estado de Zacatecas en agosto de 1981 se publica el decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y en enero de 1984 se publica la Ley

de Planeación para el Estado en la que se establece el Sistema Estatal de Planeación Democrática, de esta manera en el estado de Zacatecas el órgano de coordinación interinstitucional es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ), el cual lo conforman las dependencias y organismos de la administración pública estatal y federal, así como los sectores sociales y privado, cuyo objetivo principal es el de promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo y los programas y proyectos que de él se deriven, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatales y municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras, prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Subcomités Sectoriales del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

En base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se tienen 5 subcomités sectoriales de orden y efectividad en el trabajo de las dependencias federales y estatales. Asimismo, se cuenta con 22 subcomités especiales, para promover dentro de cada sector de gobierno una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de obras y servicios, de la manera siguiente:

- Subcomité Sectorial Agropecuario, cuyos subcomités especiales son: Agricultura, Ganadería, Forestal, Acuacultura, e Hidráulica.
- Subcomité Sectorial de Desarrollo Económico, cuyos subcomités especiales son: Industria, Minas y Abasto y Comercialización.
- Subcomité Sectorial de Desarrollo Urbano, Comunicación y Obras Públicas; cuyos subcomités especiales son: Vivienda y Desarrollo Urbano, Agua Potable y Alcantarillado, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Electrificación y Ecología y Medio Ambiente.
- Subcomité Sectorial de Educación, Cultura y Deporte, cuyos subcomités especiales son: Educación, Cultura, Deporte y Recreación.
- Subcomité Sectorial de Salud, Asistencia y Seguridad Social, cuyos subcomités especiales son: Salud, Asistencia Social, Seguridad Social y subcomité Especial en favor de la Infancia.

Por otro lado la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, en los artículos 49, fracción XXVII inciso a; artículo 73 fracciones XII y XX; artículo 192 y el artículo 195, señalan la coordinación de los ayuntamientos con el ejecutivo estatal para apoyar el proceso de planeación mediante la consulta popular captada a través del COPLADER; se señala la obligatoriedad de los presidentes municipales de concurrir a las reuniones de los COPLADER y proponer a través de éstos las prioridades, programas y acciones a coordinar con la administración estatal y federal con el fin de establecer los mecanismos de coordinación a nivel regional para elaborar los programas del sector público e inducir proyectos del sector privado y social en beneficio de la región.

Los comités de planeación para el desarrollo regional (COPLADER) son presididos por los presidentes municipales de la región en forma rotatoria. Los coordinadores de estos comités

son designados por el gobernador del estado y como vocales fungirán los representantes de la administración pública estatal que realizan programas en la región de que se trate.

Dentro de sus funciones generales encontramos las siguientes: supervisar y evaluar los programas de inversión y de servicios que se realizan en el ámbito regional, independientemente de su modalidad de inversión, formular el Programa Operativo Anual de alcance regional, que se integra al de alcance estatal que formula el COPLADEZ, generar información económica regional e integrar programáticamente a los municipios en acciones comunes

El estado de Zacatecas cuenta con 7 polos de desarrollo, y en cada uno de éstos se han establecido un COPLADER, y su funcionamiento depende de las asambleas regionales a las que acuden los presidentes municipales de la región y los representantes de las dependencias estatales y federales y organizaciones sociales y privadas; las comisiones operativas regionales constituidas por los grupos de trabajo específicos que determina la asamblea regional para realizar acciones específicas.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal

Respecto al funcionamiento de los comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM) se encuentra establecido que los presidentes municipales forman parte del mismo, en el artículo 10 de la Ley Estatal de Planeación se precisa la creación de los comités así como en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas. El objetivo del COPLADEM es establecer los mecanismos de coordinación con el estado y la federación para elaborar los planes y programas de desarrollo municipal.

El artículo 10 de la Ley de Planeación establece que funcionarán los COPLADEM en aquellos municipios en que a juicio de los ayuntamientos existan características que lo permitan, con el propósito de elaborar los programas de desarrollo y proponer al COPLADEZ programas y acciones que se puedan concentrar en el marco del Convenio de Desarrollo Municipal y de los programas propios de la administración estatal.

En este contexto, con las líneas establecidas por la Ley de Planeación para el Estado de Zacatecas, el sistema estatal de planeación democrática, los comités de planeación para el desarrollo estatal, regional y municipal, así como los convenios estados-federación, se fortalece y consolida la vertiente de coordinación interinstitucional en la administración pública del estado, y así mismo entre el gobierno federal, y el gobierno del estado y los gobiernos de los municipios para la realización de acciones coadyuvantes que tiendan a cumplir los compromisos asumidos.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La participación ciudadana

Desde los orígenes de la administración pública federal, el abrir los cauces a la participación comunitaria fue una estrategia con la cual se pretendió elevar la eficacia del gasto de los

gobiernos federal, estatal y municipal en el combate a la pobreza y a la marginación social y económica. Con la instrumentación del Programa de Solidaridad a éste se le veía como una simple bolsa de dinero con la cual se facilitarían la realización de obras públicas, parecía un programa de inversión más. Aún no existían comités de solidaridad, de tal suerte que las acciones se realizaban con comités pro-obra, apercibiéndose estos como un trámite burocrático adicional que lejos de beneficiar, complicaba en un alto grado la ejecución de la obra pública, así como la prestación de servicios a la ciudadanía.

Los comités ciudadanos

Con el objetivo de apearse más a la normatividad, relativa a que toda obra debía estar apoyada en la integración de un comité y ante la falta de experiencia, este ejercicio democrático permitió que los primeros comités que operaron bajo el esquema de solidaridad, fueran designados por las autoridades municipales en su afán de dar respuestas expeditas a las expectativas comunitarias, de esta manera entre 1991 y abril de 1994 se constituyeron 19,915 comités de solidaridad, 56 consejos municipales, 28 comités de validación, 1 comité comunitario y 2 coordinadoras de comités en los programas de la vertiente de bienestar social, solidaridad para la producción y los programas de desarrollo regional.

Los programas que presentaron mayor representatividad e impacto por el número de comités fueron: Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos Municipales y Fondos para la Producción; fue así que los municipios que tuvieron mayor impacto en número de comités fueron Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe, Mazapil, Sombrerete, Pinos, Villa de Cos y Villanueva.

Es así que la participación social dinamiza cada vez más a las áreas rurales y las zonas urbanas en la gestión de sus propias demandas ante las autoridades de la administración pública correspondiente.

Otro de los mecanismos para impulsar y ampliar la cobertura de la ciudadanía en las demandas sociales, vienen siendo la constitución de las coordinadoras que vendrían a ser un segundo nivel de organización; estas instancias se caracterizan no por ser un comité de comités que supla las funciones de éstos, sino que es la unión de los mismos, y cuyo objetivo es el de unificar y coordinar los esfuerzos, las demandas y las gestiones de varios comités de solidaridad, relacionados entre sí por una problemática común y vecindad geográfica.

La Contraloría Social y Popular

Actualmente la estrategia se dirige a fortalecer la contraloría social para que los recursos provenientes del pueblo zacatecano, regresen a él con transparencia y oportunidad, con el propósito de avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas y su incorporación a la vida productiva. La contraloría social contiene los elementos necesarios para prevenir y resolver problemas y sentar las bases del desarrollo que los tiempos actuales demandan, es así que la comunidad organizada al integrarse al programa de contraloría social fundamenta su actuación en el respeto a sus decisiones, a sus formas de organización y participación

activa de los grupos sociales, corresponsabilidad entre sociedad y gobierno y en la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, lo cual indujo a que desde la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las obras, así como en las acciones relativas a la gestión con las dependencias gubernamentales, los grupos sociales sientan suyas las obras realizadas con su propio esfuerzo.

Corresponde a la Contraloría General del Estado, la promoción y coordinación de este programa a nivel estatal, así como la programación de las acciones para su instrumentación y llevar a cabo un seguimiento permanente; de igual manera conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), realizar la instrumentación selectiva del mismo, así como la operación del sistema de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía, y finalmente reportar y evaluar la evolución de los resultados del programa.

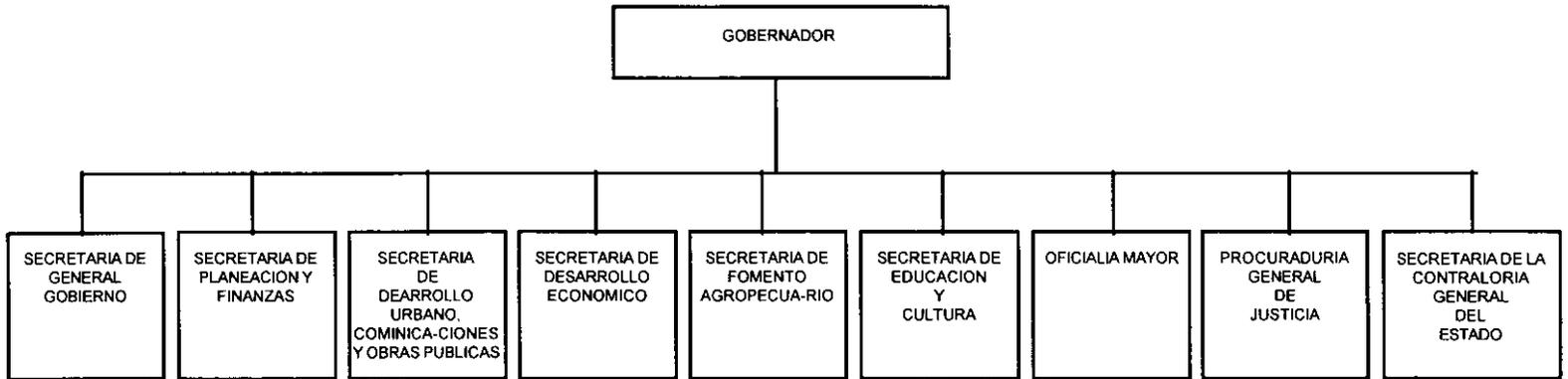
Debe señalarse que en el papel del gestor responsable y de control de los recursos públicos y sociales, en corresponsabilidad con los comités de solidaridad, se promueve la verdadera y efectiva descentralización de la vida nacional, conduciéndose con el enlace de la coordinación interinstitucional con las instancias estatales y federales que intervienen y finalmente se refleja en el hecho de que los municipios han fortalecido su capacidad de gestión social y financiera, lo cual les ha permitido adicionalmente, incrementar y consolidar su capacidad de concertación y negociación política a nivel local.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

En estos momentos la política de desincorporación del gobierno del estado se encuentra en etapas iniciales y funciona parcialmente, en razón de que la mayoría de los municipios no cuentan con la capacidad económica para ejercer actualmente una administración adecuada, propia y autónoma.

Se encuentran desincorporadas las once juntas intermunicipales de agua potable y alcantarillado, que laboran actualmente atendiendo esta estrategia.

Las secretarías de Planeación y Finanzas; Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, y Contraloría General del Estado, proporcionan a los municipios importantes, apoyos consistentes en asesoría, planeación, capacitación técnica y administrativa, recursos humanos y materiales, a fin de prepararlos para que a corto plazo asuman a cabalidad el compromiso de cumplir con sus objetivos de gobierno en beneficio de la población del estado.



CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

La modernización del estado

La modernización del estado implica una adecuación de sus estructuras básicas de poder, de organización interna, así como de sus procedimientos operativos, a las necesidades de las comunidades en su entorno y al cumplimiento de su papel en el desarrollo nacional y local; en este proceso de modernización del estado mexicano, las entidades federativas, así como sus respectivos municipios, desempeñan un papel importante por ser el nivel de gobierno que mantiene contacto directo con la población, y donde se perciben los impactos de dicha modernización.

En el estado de Zacatecas, de conformidad con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública corresponden a la Secretaría de Planeación y Finanzas, funciones, atribuciones y responsabilidades como entidad globalizadora del quehacer público en la formulación, manejo y control presupuestal del gasto directo del estado y de los recursos que la federación transfiere al estado y municipios en programas de inversión del Convenio de Desarrollo Social, que se destinan a las obras y servicios que realiza el gobierno del estado en sus distintas modalidades, siendo su competencia, la instrumentación permanente de los procedimientos aplicados, en coordinación con las instancias involucradas. Para la realización de estas funciones y en un espíritu de corresponsabilidad plena, se ve apoyada por la acción coordinadora de la oficialía mayor y la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con sus respectivas atribuciones. En forma complementaria intervienen en aspectos relevantes las contralorías estatal y federal, así como la contaduría mayor de hacienda del congreso del estado.

El Programa de la Reforma Administrativa

Con el establecimiento del programa de reforma administrativa en las distintas dependencias y entidades de la administración pública y a partir del acuerdo publicado con fecha 7 de abril de 1993 en el Periódico Oficial, órgano del gobierno del estado, se instaló el Comité para la Reforma Administrativa del Estado de Zacatecas, mismo que es el responsable de promover, instrumentar, coordinar y evaluar permanentemente el programa; además para su operación general se faculta a la contralor general del estado, quien se desempeña como secretario técnico del comité, en el marco de los sistemas globales de gestión de la administración pública estatal.

Acorde con la estrategia del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998 y con las cinco reformas planteadas por el ejecutivo estatal, a efecto de modernizar y conducir a nuestro estado a la vanguardia de los cambios de nuestro tiempo, las acciones, medidas específicas y compromisos

concretos que las dependencias y entidades asumen dentro de este programa, serán orientadas propiamente a fortalecer o impulsar la modernización económica de la entidad; a consolidar una nueva cultura, la función pública que fomenta la eficiencia y la productividad; a promover mayor calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos y a reforzar las acciones que llevan a cabo para combatir y prevenir la corrupción.

La consecución de estos propósitos conlleva al desarrollo de una estrategia de acción que buscará fundamentalmente identificar, definir y promover la forma y modalidad que en la actualidad deberán adoptar las dependencias y entidades de la administración pública estatal, donde aún persisten complicidades e ineficiencias que causan molestias y agobio a la ciudadanía.

La ejecución del programa se lleva a cabo a través de las siguientes vertientes:

- Desconcentración y descentralización. Mediante estas acciones las dependencias y entidades deben dotar a sus oficinas regionales de la capacidad de decisión y de los recursos necesarios para la atención, gestión y resolución de los trámites oficiales, precisamente en el lugar donde se requieran. Lo anterior con el propósito de evitarle al público usuario, traslado, gastos, molestias y tardanzas, acercando así los servicios gubernamentales a la población.
- Desreglamentación administrativa obsoleta. El propósito de estas acciones es no sólo eliminar aquellas normas y disposiciones que sean obsoletas o inadecuadas con la realidad actual y que dan origen a gestiones y trámites innecesarios, sino adecuar, modernizar y profundizar los reglamentos vigentes para que, bajo el principio de confianza en el público usuario, se establezca un marco normativo que más que crear requisitos estimule y facilite el cumplimiento de las obligaciones por parte de la ciudadanía; se trata de que los reglamentos clarifiquen y promuevan el ágil cumplimiento de las leyes y normas jurídicas.
- Agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes. El objetivo de estas medidas debe ser revisar y mejorar los sistemas bajo los cuales se están realizando los trámites para que se efectúen con mayor facilidad, y además se disminuyan los requisitos, se acorten los tiempos de autorización y se supriman las instancias innecesarias.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público. Estas acciones requieren tanto de un proceso de modificación integral y profundo de los sistemas operativos y de su automatización, como de la adaptación de los servicios públicos a los nuevos mecanismos que permitan además, proporcionar respuestas más rápidas y completas a las consultas y trámites que requiere la ciudadanía.
- Eliminación de obstáculos a la productividad. Encontramos elementos que obstaculizan la gestión de la administración pública estatal y por ende, no permite alcanzar de la mejor forma posible sus objetivos; estos elementos limitantes o restricciones deben ser perfectamente identificados y en focar hacia ellos los procesos de mejoramiento, corrección o cambio; así mismo estas acciones deberán ser continuamente analizadas, evaluadas y actualizadas.
- Revisión y actualización de las estructuras jurídico-administrativo. El objetivo de estas acciones es llevar a cabo un análisis de congruencia jurídica, administrativa, tanto a nivel horizontal como vertical, para lograr una estructura administrativa más racional, que responda a las demandas de la sociedad en el marco de una actitud innovadora, corresponsable y honesta.

De igual manera, se dará especial énfasis a la comunicación con la sociedad y sus organismos de representación para coordinar acciones conjuntas y captar demandas y propuestas de mejoramiento, corrección o cambio en el sector público; así mismo la capacitación y motivación de los servidores públicos estatales que atienden las ventanillas únicas de gestión gubernamentales, para mejorar la respuestas, trato y orientación que se brindan en las mismas.

Adicionalmente, el programa se integra con los estudios realizados por los grupos de trabajo específico que abarcan todo el sector público, los cuales en primera instancia tratan de visualizar diversos sistemas, con el fin de definir las partes que lo integran, posteriormente, busca su operación coordinada, siendo éstos los siguientes:

- El Sistema Estatal de Capacitación.
- El Sistema Estatal de Información Estadística.
- El Sistema Estatal del Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública.
- El Sistema Estatal de Apoyo en Informática y en un Grupo de Trabajo que analiza las bases legales.

Los beneficios del Programa de Reforma Administrativa

Llevar a cabo las acciones de la reforma administrativa en el estado de Zacatecas, ha permitido al ejecutivo estatal, alcanzar los objetivos emanados del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, el cual incorpora las demandas de la población así como efectuar los programas de trabajo establecidos .

A los ayuntamientos, aprovechar de manera integral y coordinada los recursos provenientes de los niveles federal, estatal y municipal, para mayor beneficio de la comunidad, y convertirse en agentes promotores de su propio desarrollo y no únicamente prestadores de servicios.
A las autoridades, contar con una estructura administrativa equilibrada, tendiente al uso de los modernos medios de trabajo, al mejor aprovechamiento de los recursos, y alcanzar plenamente los objetivos interinstitucionales.

A los trabajadores, participar en el desarrollo, implementación y control de los sistemas operativos, ubicados en un proceso de modernización que contemple sus legítimos intereses y los de las comunidades a la que sirven.

A la sociedad en general, contar con el apoyo necesario para el trámite de sus asuntos; elevar su nivel de vida, teniendo acceso a los beneficios generados con el esfuerzo solidario de todos y multiplicar sus operatividades de desarrollo, además de participar en la toma de decisiones de todos los aspectos de la vida colectiva.

Sistemas globales de gestión

Otro modelo relevante en el funcionamiento de los sistemas globales de gestión, lo encontramos en el nuevo papel del gobierno en el fomento y la promoción económica. Por ejemplo, vale la pena comentar que la ventanilla única de gestión, tanto de la actual Secretaría de Fomento

Agropecuario, como de la Secretaría de Desarrollo Económico, aplican un enfoque de calidad total en la realización de sus gestiones.

Por un lado la secretaría de fomento agropecuario a través de su ventanilla única, coordina y concerta las acciones de la sociedad y del sistema público que opera a nivel municipal, distrito de desarrollo rural, y estado; así mismo los productores organizados en cualquiera de las figuras asociativas consideradas en la legislación agraria, mercantil, crediticia y gremial, presentan sus iniciativas productivas en la ventanilla única clasificadas fundamentalmente en dos ámbitos: proyectos productivos y sistema productivo.

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Económico con la instalación y funcionamiento de la ventanilla única impulsa el establecimiento de nuevas industrias y de atención a la micro, pequeña y gran industria; la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en actividades de promoción del comercio exterior y de la prestación de servicios de asesoría integral a los empresarios zacatecanos interesados en asociarse con inversionistas nacionales y/o extranjeros.

Estos son los grandes retos que enfrenta un gobierno fundado en la democracia para servir a la sociedad. No pueden esperar más tiempo, en cambio, exigen respuestas inmediatas a problemas urgentes. El gobierno del estado de Zacatecas debe, puede y tiene que colocarse a la altura de una gestión gubernamental propia del siglo XXI.

PLANEACION - PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

La planeación y la participación interinstitucional

Una parte importante y fundamental de la administración pública, la constituye indudablemente el conocimiento oportuno y veraz de la situación que priva en el desarrollo de los programas de gobierno comprometidos con la ciudadanía y comprendidos como parte del plan estatal de desarrollo y de sus sectoriales.

Dando continuidad a la política del gobierno federal en Zacatecas se ha impulsado la planeación democrática, entendida ésta como el instrumento legítimo para lograr un desarrollo político, económico y social equilibrado, cambiando al mismo ritmo que lo hace la nación. La presente administración se ha preocupado por otorgar una distribución justa y equitativa de los recursos conociendo la importancia de la participación ciudadana; en este sentido la planeación democrática se fortalece en mayor medida al integrarse los consejos de desarrollo municipal, que son los órganos que definen la distribución de los recursos destinados al desarrollo económico y social.

La Dirección de Planeación y Programación de la Secretaría de Planeación y Finanzas de gobierno del estado, inicia sus actividades con el proceso de planeación participativa en el momento de encuadrar las demandas sociales en el Plan Estatal de Desarrollo. El proceso programático se activa anualmente con la propuesta a la distribución del techo financiero del ramo 0026 Superación de la Pobreza, tomando en consideración factores como población

total, relación población urbana y rural, índice de marginalidad entre otros; de esta manera los municipios más poblados y marginados tendrán un beneficio mayor.

Mecanismos para el desarrollo integral

El objetivo principal de la planeación y participación es alcanzar un desarrollo integral sostenido en una amplia participación social, consolidando y aplicando los beneficios a la población. Son propósitos claramente definidos en el plan estatal 1992-1998, orientado fundamentalmente a dirigir y coordinar a través de los lineamientos normativos, operativos, de control y evaluación que los integran, la actividad de los miembros de la comunidad y de los tres niveles de gobierno, hacia la consecución de los objetivos y metas estatales para avanzar en el desarrollo de la entidad.

El carácter participativo y democrático de la población se fortalece con el esfuerzo de concertación, realizado para definir y ejecutar programas y obras específicas entre los tres órdenes de gobierno y los distintos sectores de la sociedad en el marco de los convenios con los ayuntamientos, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo de Zacatecas (COPLADEZ).

Con la firma de los 56 convenios del desarrollo municipal, los acuerdos de coordinación, los convenios de concertación y los anexos de ejecución de los compromisos contraídos, las acciones conjuntas entre la federación, el estado y los municipios permiten una mayor vinculación en las tareas de planeación que realiza cada orden de gobierno.

Los recursos de inversión son orientados fundamentalmente a los proyectos que propician el bienestar social con especial atención a aquellos que apoyan la satisfacción de necesidades de la población de bajos ingresos y de las comunidades que se encuentran en pobreza extrema; a la rehabilitación, conclusión y modernización de la infraestructura básica y productiva con el ejercicio de los recursos financieros se da prioridad a la terminación de proyectos y obras en proceso.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

La asignación de los recursos públicos

La presente administración se caracteriza por dar un mayor fortalecimiento a los apoyos de programación municipal, ejemplo de esto se tiene que en el período comprendido entre junio de 1995 a junio de 1996 se transfieren mas del 90% de los recursos del techo financiero al estado. Para ello se trabaja coordinada y permanentemente con los presidentes y funcionarios municipales.

El proceso de programación institucional, se coordina en el seno del comité de planeación para el desarrollo del estado a través de reuniones con dependencias y organismos operadores, con el fin de dar a conocer los lineamientos programáticos presupuestales y las asignaciones de recursos por programa y dependencia, mediante oficios de notificación derivados del techo financiero que se asigna anualmente al estado dentro del ramo presupuestal 0026 Superación de la Pobreza.

Para 1996 el proceso presupuestal se integró con la información de cada presidencia municipal, además de la requerida a las distintas dependencias federales y estatales; asimismo se integraron el programa operativo, donde se incluyen las distintas vertientes de financiamiento tales como: programa normal federal, programa estatal de obras, ramo 0026 Superación de la Pobreza, programa municipal de obras y el programa de crédito.

De esta forma la administración pública estatal supera uno más de sus retos en materia de planeación, programación y presupuestación, logrando cada vez más el equilibrio entre la oferta y la demanda en necesidades sociales en la entidad.

La política del gasto público

La política del gasto público contempla la determinación de su nivel y asignación entre los diferentes sectores y programas que desarrolla la administración estatal; una de las medidas básicas consiste en asegurar la mayor eficiencia en el ejercicio y la honestidad escrupulosa en el manejo de los fondos públicos; en tal sentido la asignación del gasto y su ejercicio eficiente deben apoyar la modernización social y económica manteniendo su congruencia con la prioridad y estrategias, de tal forma que permita avanzar en la satisfacción de las demandas en las que mejoren las condiciones de bienestar social de los zacatecanos.

El presupuesto de egresos para 1996 canaliza los recursos necesarios, según los compromisos considerados en el Plan Estatal 1992-1998, con la finalidad de vigorizar los esquemas de gasto en inversión pública directa, dando énfasis en la construcción de obras productivas y de equipamiento social que sirvan como factor multiplicador y detonante en los 7 polos de desarrollo establecidos en la entidad.

La distribución del gasto público

La asignación del presupuesto se da de manera equilibrada para los tres poderes, otorgándose una autorización acorde a cubrir las necesidades urgentes del gasto corriente para las dependencias, coordinaciones y organismos que integran la administración pública estatal; así mismo se da un impulso importante al gasto de inversión en lo referente a la obra estatal, al sector educativo, carreteras alimentadoras y caminos rurales, agua potable, seguridad pública, y de manera significativa para ejecutar el crecimiento de la producción agropecuaria, que constituye el sector básico y fundamental de nuestra economía.

Con la distribución del presupuesto se le da continuidad a las transferencias, que son las ministraciones de recursos del estado que son asignadas para el desempeño de las atribuciones a cargo de organismos educativos, culturales, sociales, asistenciales y de interés público, así como también las participaciones a municipios, mismos que se distribuyen de acuerdo a la fórmula que establece el convenio de coordinación fiscal.

Así mismo el diseño de la política del gasto en cada uno de los nuevos ejercicios anuales aprovecha la mano de obra e insumos locales, y se amplía al máximo la capacidad instalada productiva, para abatir costos, por lo que en igualdad de circunstancias pertinentes, se da prioridad a que los recursos que ejecuta el gobierno sean adjudicados a contratistas y proveedores locales en contratos de obra pública y adquisiciones, arrendamientos y prestación

de servicios; se da continuidad al sistema de autorización y control presupuestal a los recursos financieros en función de las políticas y los lineamientos emitidos por la comisión gasto financiamiento, clasificado por dependencias y grupos de gasto e identificación de las principales, partidas para posteriormente proceder a la calendarización anual que permita observar el flujo de gasto mensualmente, favoreciendo la elaboración, registro y distribución de todos y cada uno de los oficios de autorización del presupuesto programable a dependencias. La aplicación de estas medidas coadyuva al resultado en la optimización de recursos en lo relativo al gasto corriente.

La vigilancia en el ejercicio del gasto público

La Comisión Gasto-Financiamiento integrada por la Secretaría de la Contraloría General del Estado, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Planeación y Finanzas, desempeña otra tarea, en materia de administración de recursos atienden y solucionan los asuntos que por su índole e importancia son tratados de manera específica, así mismo se elaboran mensualmente y se presentan a esta comisión los informes del ejercicio presupuestal de obras y servicios públicos, por capítulo de gasto y partidas para la toma de decisiones correspondientes, justificando plenamente el manejo de austeridad y disciplina en la administración de los recursos.

Por la importancia que para el estado significa la canalización de recursos federales, a través de los programas de inversión del convenio de desarrollo social, se continúa y se fortalece la operación del sistema de verificación de normas y manuales de procedimientos, implementado por la federación en fondos autorizados y aprobados a los diferentes organismos ejecutores de obras y servicios, aunado a una estrecha coordinación con la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Egresos de la Secretaría de Planeación y Finanzas, BANCOMER que asume el carácter de banco corresponsal para la operación de las líneas de crédito federales y BANOBRAS, para el caso especial del Programa de las Cien Ciudades, que operan con mezcla de recursos, algunos de los cuales provienen de crédito externo.

El presupuesto de egresos

El presupuesto de egresos del estado para 1996 como tercer año consecutivo de la administración pública estatal, así como de las aportaciones federales en el marco de los convenios estado-federación, queda registrado de la siguiente manera:

Poder	Presupuesto (Pesos)	%
Legislativo	\$ 18'212,740.00	1.16
Ejecutivo	\$ 1,526'361,570.00	97.61
Judicial	\$ 19'274,340.00	1.23
Total	\$ 1,563'848,650.00	100

Fuente 4º Informe de Gobierno del Estado de Zacatecas.

Objetivos de la política del gasto público

La actual administración pública estatal, en el marco de su política del gasto público, ha coadyuvado al fortalecimiento de 3 objetivos centrales:

- Aumentar y promover la inversión de infraestructura económica.
- Incrementar la calidad y efectividad de su gasto.
- Iniciar en el marco del nuevo federalismo un proceso de descentralización de los recursos correspondientes al gasto programable sectorial a los 56 municipios.

La asignación del presupuesto toma como base el promedio del gasto real de ejercicios anteriores, así como el análisis de cuentas específicas para el adecuado y racional uso y el reflejo del impacto de la inflación de algunas cuentas clave; por lo que se refiere a sueldos y salarios, para efectos de incremento, se analiza el impacto económico tanto para el gobierno del estado como en la dirección de mejorar la opción para los servidores públicos.

Con la integración de la comisión intersecretarial gasto-financiamiento se mantiene un mejor control en la operación del ejercicio presupuestal de cada una de las dependencias y entidades del gobierno y de manera específica en el uso racional, austero y disciplinario, así como el cuidado de las normas y políticas que rigen el aparato gubernamental del estado zacatecano.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

La evaluación del servicio público

En nuestro estado el Comité para la Reforma Administrativa se ha permeado durante tres años a una nueva cultura de acercamiento total a los ciudadanos; por ello continúa fortaleciendo sus actividades en la búsqueda de una mayor y mejor transparencia, agilidad y eficiencia en el accionar de las instituciones públicas frente a los sectores de la sociedad a la que sirven; en tal sentido el servicio público ha evolucionado y perfeccionado desde el inicio de la presente administración, de tal forma que se ha incidido y profundizado cada vez más en aquellas áreas críticas del servicio público que mayor problemática ha causado en su relación con la ciudadanía.

Hemos observado que siendo cada vez más amplia, activa y organizada la participación ciudadana en las acciones del gobierno, no podía concebirse una interacción productiva y eficiente, sobre todo cuando para algunas acciones más importantes de la administración pública estatal se decretó que se carecía de capacidad necesaria para encauzar, facilitar e impulsar el gran potencial de creación y realización que poseen el binomio pueblo-gobierno.

Con el establecimiento del programa de reforma administrativa en las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal, se fortalecen sus acciones, a fin de que quienes tengan contacto con la ciudadanía se desempeñen con honradez y alto sentido

de responsabilidad, en donde se anteponga el respeto y la equidad, como norma esencial en el trato, en donde se observe el apego estricto a la ley como medio de salvaguardar el interés de la sociedad y el servicio público se preste no sólo con diligencia y cortesía, sino con permanente apoyo y orientación para la realización exitosa de los trámites que la sociedad zacatecana demanda de las áreas gubernamentales.

Logros del Programa de Reforma Administrativa

Dentro del programa a que hacemos mención a lo largo de tres años, se han efectuado 301 acciones desagregadas de la siguiente manera: a través de las vertientes de desconcentración y descentralización 28, desreglamentación administrativa 15, agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes 72, modernización integral de los sistemas de atención al público 153, eliminación de obstáculos a la productividad 24 y revisión y actualización de las estructuras jurídico - administrativas 9.

Evaluación del Programa de Reforma Administrativa

Lo anterior visualiza el avance que en Zacatecas tenemos en la ejecución de este programa, observándose que ha tenido mayor incidencia la modernización integral de los sistemas de atención al público, dando con ello respuesta en el marco de la simplificación administrativa a la captación y resolución de las propuestas sobre mejoras y corrección de deficiencias que plantea la ciudadanía en su cotidiana relación con las instituciones públicas.

Cabe hacer mención que del universo de acciones orientadas al cambio estructural de los servicios públicos, dada la situación económica por la que atraviesa el país, y en particular el estado, la mayoría han sido producto de un esfuerzo significativo de racionalización y optimización de la disponibilidad financiera de todas y cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal inmersas en este programa.

De esta forma se plasman las principales acciones que el secretario técnico del Comité para la Reforma Administrativa vigiló y evaluó para su estricto cumplimiento, convocando en su carácter de coordinador del comité a reuniones bimestrales de evaluación, donde se revisaron los informes sobre avances de los compromisos contraídos en materia de reforma administrativa, presentada por cada institución; de igual manera se seguirá brindando a los responsables del programa, al interior de las dependencias y entidades estatales, el apoyo técnico necesario para que realicen el debido seguimiento, control y evaluación de las acciones comprometidas.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La práctica administrativa en la gestión pública

Hoy en día existen pocas dudas acerca de la necesidad de revisión de los conceptos, principios, procesos y prácticas administrativas imperantes en diversas entidades y dependencias de la administración pública del estado zacatecano. A pesar de reiterados intentos a través de diversos programas de reforma, mejoramiento, modernización y simplificación administrativa,

la sociedad sigue sufriendo las calamidades provocadas por atrasos significativos en las prácticas burocráticas.

Esta problemática cobra particularmente mayor importancia en aquellos sectores que tienen una cobertura social más amplia y de mayor trascendencia para la vida del individuo y la forma de reproducirse en la sociedad; en nuestro estado encontramos los casos de la Secretaría de Educación y Cultura y los Servicios Coordinados de Salud Pública.

La gestión pública en la Secretaría de Educación y Cultura

Su problemática es más severa si consideramos la cultura administrativa dominante en el sector, donde ocupa una posición cualquiera en la estructura de la administración central de los servicios educativos que convierte a la persona en autoridad educativa ante los ojos de los profesores de grupo y una autoridad administrativa ante los ojos de las demandas de los servicios que presta esa administración central. Son estas circunstancias las que convierten a la administración central de los servicios educativos en blanco de severas críticas e inconformidades, sobre todo por el efecto multiplicador que esas prácticas tienen, ya que se reproducen fielmente en los niveles intermedios de administración y de control en la administración central.

La gestión pública en los Servicios Coordinados de Salud Pública

Por lo que se refiere a los servicios de salud, el problema es similar; es decir, existe un centralismo exagerado en las funciones que presta esta entidad. Es urgente otorgar mayor importancia a los procesos de desconcentración y descentralización administrativa, con el propósito de que se alcance mayor cobertura de estos servicios a la comunidad, por más alejada que se encuentre ésta en el estado.

Problemática general de la gestión pública

Dentro de la administración pública centralizada aun existen algunos rezagos principalmente en lo referente a la organización interna de las dependencias, entidades, coordinaciones, etc. por lo siguiente:

No existe una actualización precisa de los conocidos organigramas con las figuras de direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento, jefaturas de oficina, técnicos, asistentes y múltiples puestos adicionales de apoyo. Sólo existe la instancia de «dirección» de la cual depende un «staff» reducido de personal, que al mismo tiempo cumple un conjunto de funciones genéricas y un grupo de funciones concretas. Además, el promedio de personas por dirección es realmente bajo.

Por otro lado, no todas las dependencias y entidades cuentan con los importantísimos manuales de procedimientos, limitándolas a conocer el ámbito de sus funciones administrativas, propiciando la duplicación de funciones administrativas con otras áreas de su dependencia e

incluso con otras dependencias de la administración pública estatal y entorpeciendo la calidad total en la gestión gubernamental, así como la relación entre gobierno y sector privado.

Existen enormes rezagos en cuanto a servidores públicos debidamente formados, lo que obstaculiza el servicio cualitativo a la ciudadanía; ante este grave problema es necesario en primera instancia que quienes atienden al público directamente sean permanentemente capacitados, dándole oportunidad en igualdad de condiciones a todo servidor público en cualquier área, de manera que tengan la suficiente claridad en los objetivos de la instancia a la que están adscritos.

La problemática federación-estado-municipios

Es de gran relevancia señalar la problemática a la que se enfrenta la elaboración de convenios entre la federación y el estado, ya que son el proceso anual que va desde el inicio de la elaboración de la propuesta de inversión hasta la autorización en los programas relacionados con la obra pública, se somete a trámites y requisitos propios; a la serie de requisitos señalados se auna la falta de definición de un expediente técnico apropiado y la asignación de recursos en más de una fuente de inversión, hechos que complican el proceso de programación-presupuestación al grado de extenderlo hasta por un período de 8 meses.

Usualmente, bajo este esquema la dependencia u organismo ejecutor de los programas, obtienen la autorización de los recursos solicitados, coincidentemente con el inicio del período de lluvias. Previamente operan los préstamos puente por los montos mínimos necesarios para cubrir compromisos inaplazables, pero aún sigue siendo un grave problema que sólo con un cambio de mentalidad se facilitaría la autorización expedida de los recursos asignados de la federación al estado y de éste a los municipios.

En materia de desarrollo económico, además de la ventanilla única de gestión que pareciera insuficiente sin ampliar su cobertura hasta el sector privado, sería necesariamente aceptado en caso de que no existiera el establecimiento de un banco de datos eficiente y permanentemente actualizado que comprenda las actividades industriales, comerciales y turísticas, que permita difundir, mediante folletos, nuevos proyectos de inversión, mano de obra disponible, insumos, energéticos, transporte, estímulos fiscales, disposiciones laborales y sobre todo de inversión extranjera; este objetivo se retoma del buen resultado que ha dado en otras entidades federativas.

INGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1994**(Miles de pesos)**

CONCEPTO	INGRESOS TOTALES DEL ESTADO	INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	690 766	306 852
INGRESOS CAPTADOS NETOS	690 497	301 064
IMPUESTOS	5 586	31 916
PARTICIPACIONES FEDERALES	568 262	170 788
DERECHOS	21 479	9 136
PRODUCTOS	6 180	16 453
APROVECHAMIENTOS	27 926	57 133
DEUDA PUBLICA	-	15 638
POR CUENTA DE TERCEROS	61 064	-
DISPONIBILIDADES	269	5 788

FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas.

EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1994

CONCEPTO	EGRESOS DEL ESTADO	EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	690 766	306 852
GASTOS ADMINISTRATIVOS	294 156	153 197
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	238 197	70 562
SEGURIDAD PUBLICA	-	11 251
SALUBRIDAD PUBLICA	-	1 553
EDUCACION PUBLICA	-	2 414
ACTIVIDADES CULTURALES	-	8 700
PREVISION SOCIAL	-	2 152
DIVERSOS	55 959	56 565
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	161 799	97 133
OBRAS PUBLICAS	156 771	71 102
FOMENTO	5 028	26 031
TRANSFERENCIAS	197 936	25 737
SUBSIDIOS	197 936	11 722
AYUDAS	-	1 596
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	-	9 542
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	2 877
DEUDA PUBLICA	24 905	19 259
DISPONIBILIDADES	558	11 344
POR CUENTA DE TERCEROS	11 412	182

FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas.

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA ADMINISTRACION ESTATAL.

Con fecha 11 de septiembre de 1996, en el Periódico Oficial, órgano del gobierno del estado de Zacatecas, se publica con el Decreto número 75 la Ley del Servicio Civil. Dicho ordenamiento establece el nuevo orden jurídico entre los servidores públicos al servicio del estado, municipios, organismos paraestatales y la administración pública estatal.

La ley garantiza los derechos de los trabajadores al servicio de las entidades públicas y los coloca al abrigo de arbitrariedades de los jefes de oficina; los libera de las angustias de la cesantía y les proporciona la seguridad necesaria para que en el seno de su familia se mantenga el patrimonio y la dignidad, y el gobierno cuente con un servicio eficaz.

Se reconocen a los trabajadores al servicio los legítimos derechos que históricamente han conquistado y como contrapartida se les imponen responsabilidades legalmente exigibles, creando obligaciones que cumplir.

La nueva Ley del Servicio Civil se desprende de una relación jurídico-administrativa justa entre el estado y sus servidores, en apego a los postulados del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En algunos casos rebasa los mínimos de protección a que se contrae dicho artículo, humanizan aún más esta relación. La finalidad que pretende consiste en elevar la calidad de la justicia laboral entre las entidades públicas y los trabajadores a su servicio. Proporciona un régimen fincado en los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, incorporando derechos e instituciones antes reconocidos solamente para los casos del apartado A del artículo 123; entre ellos el relativo a la carga de la prueba. Regula el aspecto procesal estableciendo el procedimiento adecuado para los conflictos que puedan suscitarse en el ámbito administrativo-laboral. Comprende nueve títulos que comentaremos a continuación de manera resumida.

En el título primero, referente a principios generales, se asientan los lineamientos que norman la relación de trabajo entre los poderes del estado, municipios, entidades paraestatales y la administración pública estatal, referida en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

En el título segundo, de las condiciones de trabajo, se establece que los trabajadores y los titulares de las dependencias deberán sumar esfuerzos a fin de lograr mayor eficiencia en su desempeño mediante la capacitación y el adiestramiento, que también les permita elevar sus niveles de vida, conforme a los programas elaborados conjuntamente.

El título tercero, del escalafón, describe el sistema organizado en cada una de las entidades públicas para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas y movimientos.

En el título cuarto, de las organizaciones colectivas de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, se establece la libertad de coalición de los trabajadores para constituirse en sindicatos para el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses, orientados invariablemente a mejores metas de justicia social. Otro aspecto importante versa sobre las condiciones generales de trabajo, que deben ser el resultado de la negociación entre los titulares y el sindicato correspondientes.

El título quinto autoriza a los trabajadores para ejercer el derecho de huelga, en las circunstancias legalmente fundamentadas.

En cuanto a los riesgos de trabajo, el título sexto determina que se regirán por las disposiciones de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo.

El título séptimo trata de la prescripción, que corre desde el momento en que se determina el grado de incapacidad laboral; desde la muerte del trabajador y desde el día siguiente a aquel en que se hubiese notificado el laudo del tribunal o aprobado el convenio.

En el título octavo se dispone que los conflictos de trabajo de su competencia serán resueltos por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.

El título noveno establece que el proceso laboral será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. El tribunal tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concertación y sencillez. En el mismo título se determinan las partes que intervengan en el proceso.

ASPECTOS CUANTITATIVOS A PARTIR DE DISTINCION DE FUNCIONES Y ADSCRIPCION.

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1998 y conforme a los objetivos señalados, le corresponde a la Oficialía Mayor de gobierno seleccionar y contratar al personal, proponer tabuladores de sueldo, vigilar el cumplimiento de las prestaciones otorgadas, tramitar nombramientos, renunciaciones y licencias, y mantener actualizado el escalafón de los servidores públicos.

**PERSONAL DE MAGISTERIO
PROFESORES**

S.E.C.	477		4,875		941	6,293
TOTAL	1,581	827	6,280	933	2,740	12,361

Fuente: 4º Informe de Gobierno.

Es conveniente destacar que tanto el gobierno del estado como los ayuntamientos han logrado conservar la plantilla de personal sindicalizado, de confianza, de contrato, y el de lista de raya aun en tiempos en que la severa crisis ha afectado de manera directa a la economía familiar y consecuentemente al empleo. Para superar estas adversidades existe la voluntad política del gobierno en cuanto a mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios, sueldos y prestaciones en el universo que enmarca la administración pública.

El cuadro estadístico anterior registra un comportamiento constante del tipo de servicios de person que ofrece el gobierno, a cambio del esfuerzo del trabajador.

En el comportamiento reflejado en el cuadro estadístico anterior en el período 94/95 y 95/96 se observa claramente la preocupación del ejecutivo estatal por intensificar la coordinación con los programas especiales, mediante los cuales los servidores públicos del gobierno del estado y de los municipios cercanos a la capital obtienen descuentos y créditos en los centros comerciales con los que se tiene convenio. De igual manera se otorgan prestaciones con la expedición de credenciales para servicio médico gratuito en el Hospital General y en la Secretaría de Salubridad y Asistencia a los hijos de los trabajadores que cuentan con la mayoría de edad.

PERFILES PROFESIONALES DOMINANTES EN LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO DE ZACATECAS

Se añade un nuevo rasgo con la profesionalidad de la función pública, entendiéndose como tal la exigencia de que los servidores cuenten con la capacidad, la dedicación y la responsabilidad precisas para el mejor cumplimiento de la misión que se les confiere en el seno de su dependencia. La profesionalidad representa la garantía de que en las diversas áreas administrativas, se cuente con personal preparado, que conozca el manejo de las técnicas de operación y dirección. A continuación se analizan los principales perfiles profesionales de mayor trascendencia y predominio en el marco de la administración pública estatal.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES EN LA ADMINISTRACION

Licenciado en derecho	378	Enfermero	5
Licenciado en contaduría	216	Diseñador gráfico	4
Ingeniero civil	207	Programador analista	4
Ingeniero agrónomo	95	Terapeuta físico	3
Licenciado en administración de empresas	88	Licenciado en ciencias políticas	2
Ingeniero topógrafo	45	Profesor en educación física	2
Arquitecto	40	Lic. en filosofía y letras	1
Médico veterinario zootecnista	33	Lic. en sociología	1
Trabajo social	30	Médico especialista en rehabilitación	1
Licenciado en economía	29	Optometrista	1
Licenciado en psicología	29	Médico familiar	1
Médico cirujano partero	23	Técnico industrial	1
Profesor	22	Ortopedista	1
Ingeniero químico	19	Lic. en organización deportiva	1
Ingeniero en sistemas computacionales	17	Lic. en administración pública	1
Ingeniero mecánico	12	Lic. en criminalística	1
Ingeniero electricista	12	Ing. zootecnista	1
Lic. en educación física	11	Ing. en comunicaciones y electrónica.	1
Médico legista	8	Médico general	1
Ingeniero minero metalúrgico	7	Arqueólogo	1
Médico cirujano dentista	7	Lic. en artes visuales	1
Lic. en sistemas computacionales	7	Lic. en música	1
Ing. industrial en producción	6	Ingeniero textil	1
Lic. en ciencias de la comunicación	5	Ingeniero físico	1
Lic. en humanidades	5	Suma	1389

El cuadro anterior muestra que en la administración pública estatal se registra un total de 1389 servidores con una gran diversidad de niveles de profesionalidad terminada. Se observa en primer lugar el predominio de la licenciatura en derecho, que suma un total de 378 abogados, lo que representa el 27.2% del universo. El segundo lugar lo ocupa la licenciatura en contaduría con 216 personas, que representa el 15.5%. En tercer lugar la carrera de ingeniería civil con 207 profesionales, que representan el 14.9%. Existe un total de 49 diversos perfiles clasificados de la siguiente manera:

- En el área de licenciaturas se registran 17 diferentes, en las que encontramos derecho, contaduría, administración de empresas, economía, psicología, educación física, sistemas computacionales, ciencias de la comunicación, humanidades, ciencias políticas, filosofía y letras, sociología, organización deportiva, administración pública, criminología, artes visuales y licenciado en música, con un total de 777 servidores que representan el 55.93% del total absoluto y el 34.69% del total de perfiles profesionales.
- Por lo que se refiere al área de ingeniería su clasificación es la siguiente: civil, agrónomo, químico, sistemas computacionales, mecánico, electricista, minero metalúrgico, industrial en producción, zootecnista, comunicaciones y electrónica, textil, físico y topógrafo; con 13 ramas que corresponden al 26.53% del total de perfiles profesionales; así mismo en materia de servidores públicos registran un total de 424, representando el 30.52% respectivamente.
- Existen otros perfiles de igual importancia aunque con menor número y por lo tanto menos representativos. En este orden tenemos las carreras de: arquitectura, arqueología, trabajo

social, docentes en diferentes niveles, diseñadores gráficos, programador analista y un Técnico Industrial, que representan el 14.28% del total de perfiles profesionales, al igual que de un total de 104 servidores públicos en estas áreas representan el 7.44% respectivamente.

- Por último, dentro de la medicina encontramos especialidades tales como: cirujano partero, forense, cirujano dentista, enfermería, terapeuta físico, rehabilitación, optometría, médico familiar, ortopedia, y un médico general, con un total de 10 especialidades que representan el 20.40% del total de perfiles profesionales y en el mismo orden que los anteriores suman un total de 51 titulados que cumplen funciones administrativas y representan el 3.67%. En este mismo espacio contamos con el perfil profesional de médico veterinario zootecnista, con un total de 33 personas que representan el 2.40% del total absoluto y el mismo porcentaje con relación al número global de perfiles profesionales.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Corresponde a la Oficialía Mayor de gobierno, como órgano administrador, coordinar con las dependencias la instrumentación de cursos de adiestramiento encaminados a la profesionalización de los servidores públicos, con el objeto de responder a la modernidad que demanda la sociedad. Se han implementado cursos de capacitación permanente para todos, aprovechando la colaboración de las propias dependencias, de la Universidad Autónoma de Zacatecas y de instituciones educativas privadas, que imparten cursos destinados a la profesionalización de los perfiles existentes y los de nuevo ingreso. Es importante destacar que varios servidores a nivel directivo han participado en diplomados sustentados por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Las acciones más demandadas para mejorar el servicio en la administración corresponden a las relaciones humanas, de vital importancia para un desarrollo armónico frente a los integrantes de la sociedad civil y de trascendencia para el mejor desenvolvimiento de quienes laboran dentro de la administración pública. En este ámbito la Oficialía Mayor capacitó a 89 personas partiendo del hecho de que diariamente acuden a solicitar servicios un número importante de ciudadanos que ameritan ser atendidos u orientados. Se impartieron otros cursos en las áreas de: actualización secretarial a 76 secretarías; análisis transaccional con 36; conocimiento del ser humano con 34; técnicas de aseo con 28; derechos humanos con 28; auto-estima con 26; trato al público con 22 y contabilidad básica con 12 servidores asistentes a la capacitación.

En resumen, durante el período 95-96 se realizaron 21 cursos de capacitación con un total de 351 servidores públicos, en un tiempo promedio de 20 horas de trabajo para cada curso. De esta manera se ha logrado la motivación indispensable para mantener altos índices de efectividad y calidad en la prestación de los servicios.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El 2 de septiembre de 1996 entra en vigor la nueva Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado de Zacatecas, punto de partida para la moderna concepción de las actuales relaciones entre la administración pública y sus trabajadores y es una justa respuesta a sus demandas.

A continuación analizaremos en qué medida ha avanzado el servicio civil de carrera en la administración pública de Zacatecas, con el propósito de buscar alternativas de mejoría y resolver las deficiencias que se han detectado. En nuestra entidad la administración pública presenta características propias y condiciones variables. Un aspecto importante lo constituye el que muchos servidores públicos carecen de formación administrativa y de conocimientos específicos relativos a sus áreas de trabajo. Es necesario definir lo que significa el servicio público y lo que entendemos por servicio civil de carrera. En nuestro concepto el servicio civil es una actividad técnica encaminada a satisfacer las demandas colectivas fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad. Es la realización de todos los procesos de personal al servicio del estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, además de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera en el servicio público.

El objeto principal del servicio civil de carrera, es acceder a los puestos merced a los méritos; el nombramiento por cada cargo se otorgará al candidato mejor calificado para desempeñarlo.

Se han presentado diversos problemas por causas de tipo social, político, cultural y económico, fenómenos inherentes al propio desarrollo. Para resolverlos, el titular del poder ejecutivo del estado se ha esforzado por retomar e impulsar el servicio civil de carrera, con el propósito de eliminar los clásicos vicios encubiertos que entorpecen su avance. Las diferentes dependencias del gobierno, con la asesoría y la comunicación constante de la oficialía mayor, han seguido la trayectoria de los servidores públicos, iniciando con los que ocupan una plaza de base, que con legítima aspiración, por medio de capacidad, actitud, aptitud, y buena disposición hacia sus jefes inmediatos y hacia sus áreas de trabajo, se hayan superado y logren alcanzar niveles escalafonarios superiores.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN SINDICAL O GREMIAL.

Con fundamento en lo estipulado por el artículo 123, apartado B, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en concordancia con el capítulo XIII de la ley del Servicio Civil en el Estado de Zacatecas, el 6 de febrero de 1987 se constituyó el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales, organización encargada de representar a los trabajadores y velar por sus derechos y obligaciones, por su superación, en el marco jurídico que nos rige, en su relación laboral con la administración pública estatal.

Su declaración de principios establece que las organizaciones sindicales constituyen la mejor forma para el ejercicio de la democracia y el beneficio de sus agremiados, manteniendo su autonomía e independencia. Procura la unidad de sus miembros. Se compromete a respetar y acatar el estado de derecho y la normatividad respectiva en el entorno laboral. Defiende la libertad y la justicia sociales, la igualdad y la legalidad, el derecho a la libre expresión. Se pronuncia en favor del fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, con mayor cobertura para las familias; en favor de la solidaridad en el seno de su organización y rechaza intromisiones ajenas de cualquier índole que sean contrarias al interés sindical.

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

INSTITUCION	TOTAL	MANDOS SUPERIORES	PERSONAL TECNICO	APOYO SECRETARIAL
TOTAL	1,665	107	521	1,037
DIR. GRAL. DE SEG. PUB. Y	382	3	11	368
DIR. GRAL. DE SEG. PUB. Y VI	291	10	274	7
ACADEMIA DE POLICIA	8	1	2	5
PROMOTORES	19	2	12	5
SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD PUBLICA	12	N.D.	1	11
FIDEICOMISO DE SOLIDARIDAD	8	1	7	N.D.
COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS	14	4	4	6
CONSEJO PARA EL DESARROLLO DEL SEMIDESIERTO	13	1	9	3
CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	35	5	25	5
ISSSTEZAC	123	5	46	72
H. LEGISLATURA DEL ESTADO	57	22	12	23
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	43	6	26	11
H. TRIBUNAL SUP. DE	276	42	43	191
JUNTA ESTATAL DE	327	4	22	301
COMISION AGRARIA MIXTA	12	N.D.	N.D.	12
COPLADES	23	N.D.	23	16
SECRETARIA DE SESARROLLO SOCIAL	6	1	4	1
PERSONAL EVENTUAL	567	N.D.	N.D.	N.D.

INEGI 1994

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El análisis de los procesos descentralizadores demanda obligadamente el examen del comportamiento de los dos grandes factores que le otorgan concreción al proceso, como son facultades y recursos.

La federación ha establecido la modalidad de acuerdos y convenios para sustentar la validez legal y administrativa a la transferencia de facultades sustantivas a los estados. Los mecanismos principales que se han utilizado son los programas de desarrollo regional, enmarcados en los lineamientos generales de programación y presupuestación.

En el estado de zacatecas el proceso de federalización tiene como antecedentes históricos a la desconcentración y la suscripción de convenios y/o acuerdos entre el estado y la federación.

Durante el ejercicio gubernamental de 1970 - 1976, la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez se inició un proceso de desconcentración que esencialmente implicó la transferencia de facultades administrativas, en una época de centralismo exacerbado, en el que los asuntos más simples debían ser tramitados o autorizados en la capital del país. Este proceso consistió en transferir facultades administrativas a los representantes o delegados de las dependencias o instituciones federales, lo que se traduce solamente como traslado geográfico de atribuciones, sin que ello conllevara la necesaria transferencia de recursos ni menos aún que el destino y el manejo de éstos se decidiera en los estados de la república.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES FEDERACION-ESTADO Y ESTADO-MUNICIPIOS.

En la siguiente administración federal del presidente José López Portillo se originan los convenios únicos de coordinación suscritos por la federación y los estados, que establecieron vínculos programáticos y de estructura orgánica entre ellos. Comienzan a crearse las regiones para la planeación del desarrollo mediante la determinación de zonas homogéneas, tanto desde el aspecto geográfico como del económico y social. Surgen estructuras estatales de planeación que desempeñaban funciones de coordinación y enlace entre las instancias administrativas estatales y federales, como es el caso del Comité Promotor del Desarrollo de Zacatecas (COPORODEZAC), antecedente del actual Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADEZ). De tal forma se implementan los primeros mecanismos y estructuras de coordinación, que continúan vigentes hasta la fecha, dando paso a la Coordinación Formal Intergubernamental e Interinstitucional.

En materia de coordinación interinstitucional se establecen las cabezas de sector, con la función de orientar y dirigir los objetivos y programas bajo criterios únicos, buscando impedir duplicidades y contradicciones en su quehacer. La coordinación intergubernamental consistió de entrada en informar al ejecutivo del estado sobre los programas y acciones ejecutados por los niveles federales. A partir de entonces las administraciones estatales comienzan a homologar sus estructuras orgánicas y operativas con las correspondientes federales, procurando correspondencia para la mejor coordinación. En una tendencia definida, se crean

enseguida los programas de desarrollo regional, con la estructura necesaria para la canalización y administración de los recursos financieros, con clara orientación hacia los proyectos productivos y a la ejecución de obras prioritarias, siempre que no fueran de infraestructura hidráulica y/o hidroagrícola.

En la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se crean los comités de planeación para el desarrollo, encargados institucionalmente para el ámbito regional y para la descentralización de decisiones. Bajo ésta óptica se suscriben los convenios unicos de desarrollo, diseñados para consolidar la coordinación federación-estados, llevándolos hasta los municipios por intermedio de los comités de planeación del desarrollo municipal.

Los COPLADEMUN fueron instituidos oficialmente, sin concretar su capacidad como instancia coordinadora y gestora de recursos ante las instancias federales correspondientes. Continuaba la federación con el acopio de propuestas, que se negociaban a nivel central, con el mismo tratamiento que para los programas normales. El manejo de recursos comienza a recaer en los estados, con algunas dependencias ejecutando los programas.

Durante los primeros 4 años del ejercicio de Carlos Salinas de Gortari fueron suscritos varios convenios únicos de desarrollo con los estados, incluyéndose de manera preponderante el Programa Nacional de Solidaridad, que se distingue por la firme consolidación en materia de descentralización de los recursos canalizados al desarrollo social y productivo. Sus características distintivas son las siguientes:

- Se transfieren recursos a los gobiernos estatales, que asumen la responsabilidad de su asignación específica y su manejo.
- Se destinan prioritariamente al desarrollo social, aunque también involucran al desarrollo productivo.
- Exigen la participación de los beneficiarios, debidamente organizados.

Los COPLADE´Z retoman su papel como instrumentos de planeación y orientadores del destino de los recursos, convirtiéndose además en receptores globales de las necesidades estatales en cuanto a obras, proyectos y acciones. Los estados aportan recursos propios para la ejecución de los mismos, tanto como los beneficiarios, variables según el grado de desarrollo, capacidad económica y condición de marginalidad de los municipios, que también son incluidos, aunque en poca escala.

En 1992 el Convenio Unico de Desarrollo se transforma en el Convenio de Desarrollo Social, que es el marco en el que se concentran de manera integral los programas y las acciones. Otro paso trascendente de la federalización lo constituye la descentralización de la educación, proceso que culmina con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, que define al federalismo como política de gobierno. En Zacatecas se conceptúa a esta política como federalismo renovado, considerando sus antecedentes históricos y la experiencia acumulada, que coadyuva a consolidar tal proceso.

La actual administración pública de Zacatecas aprovecha los resultados de la federalización educativa y ensancha los criterios y las acciones hacia el sector educativo, al sector salud, al sector agropecuario, al desarrollo social y a la Comisión Nacional del Agua, mediante programas iniciados a partir de 1995.

Importante aspecto de esta tendencia lo constituye la transferencia de la mayor parte de los recursos estatales a los municipios, propios y provenientes de la federación, tal como sucede con el ramo 0026, fondo específico para el desarrollo municipal y administrado directamente por éstos.

Descentralización de los servicios de salud

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 4º el derecho a la protección de la salud, otorgándole categoría jurídica con imperativo de observancia general, a través de la concurrencia de la federación y los estados, con previsiones en la Ley General de Salud respecto a los mecanismos equitativos y eficientes que garanticen su aplicación y beneficio. De conformidad con esa avanzada concepción política y social, en el ejercicio puntual del nuevo federalismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 determina la descentralización de los servicios de salud a la población abierta en los estados.

El 20 de agosto de 1996, el gobierno de Zacatecas rubrica, con representantes de la Secretaría de Salud y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la misma secretaría, un acuerdo de Coordinación que constituye la herramienta ideal para la descentralización de los servicios, que cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la ejecución de las acciones correspondientes.

Adicionalmente, el 3 de diciembre de 1996 se crea un organismo descentralizado de la administración pública del estado, que se denomina Servicios de Salud de Zacatecas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de prestar los servicios de salud a la población abierta en la entidad, en cumplimiento a lo dispuesto por las leyes general y estatal de Salud, así como por el referido Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud. De esta manera nuestro estado asume la responsabilidad de la operación, de la formación de los recursos humanos, de la verificación y control del otorgamiento de los servicios sanitarios a la población.

Descentralización de los servicios educativos.

En el marco del federalismo educativo, específicamente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno del estado por conducto de la Secretaría de Educación y Cultura se ha comprometido a atender a la población demandante, efectuando acciones y logrando importantes avances entre los que se destacan:

- A partir de 1992 se establecen 11 departamentos de Servicios Educativos Regionales a fin de acelerar el proceso de descentralización, acercando además éstos servicios a los usuarios.

- Se crea la Comisión de Planeación Regional en cada uno de los citados departamentos, que tiene como función medular la programación detallada, tomando en cuenta las necesidades más apremiantes de personal, infraestructura, mobiliario y equipo. Atiende también a la nueva creación, expansión y/o sustitución de los servicios educativos, evitando duplicidad de trámites gracias a la estrecha coordinación con los ayuntamientos municipales.
- Se dotó de mobiliario para 70,050 alumnos y se equiparon 1949 aulas.
- En 1993 se pone en marcha el Programa de Autoconstrucción para abatir el rezago de espacios educativos, que opera con recursos provenientes del reordenamiento económico y del reaprovechamiento del reingreso. A la fecha ha terminado 1107 aulas, 2 laboratorios y 459 anexos.
- Se ha logrado mayor atención a la demanda de educación básica, con un repunte del 8.3, 1.6 y 17.4% en preescolar, primaria y secundaria, respectivamente.
- Se ha implantado el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, que beneficia a 942 escuelas ubicadas en zonas marginadas y de difícil acceso, mediante apoyo económico a las familias, en la gestión escolar, material didáctico, construcción de espacios educativos, asesoría y capacitación a docentes, con fondos del Banco Internacional de Desarrollo.
- Se otorgan recursos destinados a mantenimiento preventivo y material escolar a todos los planteles de educación básica, con cantidades de 15.00, 20.00 y 25.00 pesos para preescolares, primaria y secundaria respectivamente, según su matrícula escolar.
- Se ha incrementado el apoyo compensatorio E3 para el arraigo del maestro en la comunidad, con beneficio directo a 984 localidades y 2039 docentes.
- Se ha implantado el Programa Primaria Para Niños Migrantes, que brinda atención a los menores y sus familias que padecen tal problemática en el interior del estado, con un total de 97 alumnos en 6 localidades.
- Se participa en el Programa Binacional México - Estados Unidos de América, de Educación Migrante, con el objetivo de incorporar a los alumnos migrantes de ambos países, reconociéndoles sus estudios, buscándoles apoyo para la comprensión del idioma y su adaptación a grupos. Se realiza intercambio de docentes con varios estados de la Unión Americana.
- Se implanta la carrera magisterial como alternativa de actualización y profesionalización y como mecanismo de promoción salarial y escalafonaria. De un universo aproximado de 14,000 docentes en educación básica, hay 13,458 inscritos y de ellos 10,421 reciben los beneficios.
- Se coordina el Programa para la Instalación del Sistema Estatal de Evaluación, establecido por la Secretaría de Educación Pública para verificar ventajas y desventajas del proceso enseñanza-aprendizaje, estudiando el comportamiento de los indicadores referentes a deserción, reprobación y eficiencia terminal.
- La cobertura de la educación media superior se ha ampliado creando 11 escuelas preparatorias estatales, que atienden adicionalmente a un total de 860 alumnos.
- Se crearon los Institutos Tecnológicos Regionales en los municipios de Río Grande, Fresnillo y Tlaltenango.
- Se crearon 12 centros de maestros, a fin de asesorar, actualizar y capacitar a docentes en el manejo de planes, programas de estudio y en la interacción de métodos y técnicas encaminados a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- El Programa Niños en Solidaridad aumentó de 9600 becas hasta 28,854. Se crearon 750 becas especiales para alumnos destacados de Educación Básica; 450 becas de formación de docentes para alumnos normalistas y 900 becas SEC - SNTE para los hijos de los trabajadores de la educación.

Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

La necesidad de revertir la pobreza en el sector rural, incrementar su productividad y elevar el ingreso neto de los productores, compromete al gobierno federal a promover la participación estatal y de los mismos productores, considerando atinadamente que gran parte de los problemas y oportunidades en el campo, pueden y deben ser atendidos en el propio campo.

La política agropecuaria en Zacatecas procura reorientar a las instituciones para conseguir mayor participación de los productores y profundiza las reformas en cuanto a los instrumentos de tal propósito.

En este sentido, la SAGAR deberá diseñar una estructura más compacta, más ágil y mas eficiente, concentrada en políticas e instrumentos, transfiriendo al gobierno del estado y a los productores la operación de los programas, los distritos de desarrollo rural y los centros de apoyo al desarrollo rural. Un aspecto capital de esta política es la descentralización, que significa ceder con corresponsabilidad a los estados, municipios y organizaciones de productores, poder de decisión, tanto como modificar las legislaciones federales y estatales con el objeto de reconcentrar, articular y reducir simultáneamente las representaciones federales en este importante rubro.

La estrategia adecuada demanda que solamente permanezcan en la SAGAR la planeación, la normatividad, la evaluación y la supervisión de los programas regulares, la operación y control de los aspectos sanitarios y la asignación y control de programas especiales y emergentes tales como Heladas y Sequías, Ganado Mejor, Tarifa 09 y Piex.

Sin embargo, la federalización de la SAGAR enfrentó varios problemas entre los cuales se mencionan los siguientes: oposición del Congreso de la Unión al proceso, ineficiente negociación con su sindicato y desaprobación de algunos gobernadores sobre la manera de llevar a cabo la transferencia de funciones, personal y recursos hacia sus estados. El gobierno de Zacatecas considera que la misión primordial para el efecto es «mejorar la calidad en la prestación de los servicios, ampliando su cobertura y fortaleciendo los sectores productivos y sociales, otorgándoles mayores ingresos y atribuciones del gasto en concurrencia con sus responsabilidades institucionales y funcionales». Cabe añadir que según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la descentralización no debe implicar gastos adicionales a los estados, sino respetar el equilibrio de sus finanzas públicas.

La transferencia de la SAGAR al estado de Zacatecas significaba precisamente desbalancear las finanzas públicas, toda vez que para los 736 trabajadores transferidos se disponía del

mismo presupuesto que para los 136 que permanecían en SAGAR. De igual manera, de las 396 funciones que desempeñaba, transfería 277 al gobierno del estado, pero con un presupuesto inferior que el utilizado por la dependencia federal para 83 funciones. Lo mismo ocurría con equipos de oficina, muebles y transportes, obsoletos e inoperantes. Todo lo anterior demuestra que tal esquema de federalización resultó inequitativo, desproporcionado e insuficiente.

A pesar de lo señalado, se ha suscrito el acuerdo de coordinación y está operando la Alianza para el Campo, se constituyó el Consejo Estatal Agropecuario, el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado o Fideicomiso y el Comité Técnico de éste, para sancionar la aplicación de recursos que aportan al mencionado fideicomiso los gobiernos federal y estatal, los municipios y los beneficiarios de los programas.

En 1993 contribuye Zacatecas al proceso de descentralización fortaleciendo la estructura orgánica de su Secretaría de Fomento Agropecuario, previas modificaciones aprobadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo que permitió operar programas de competencia federal como FIRCO y CONAGUA. Otros programas tales como Uso Eficiente del Agua, Mejoramiento Genético, Kilo por Kilo y Rehabilitación de Bordos también fueron transferidos al gobierno del estado, para su coordinación y operación. En cuanto a los programas del ramo 0026 (Combate a la Pobreza), se ha ido aún mas lejos puesto que actualmente son coordinados por la secretaria de fomento agropecuario y también por los municipios, considerando que así debe ser el fin último de la descentralización.

Por lo anteriormente considerado, el gobierno del estado, por conducto de la Secretaría de Fomento Agropecuario, mantendrá firmes decisiones respecto al rumbo que requiere el campo zacatecano para alcanzar su desarrollo y continuará coordinando los programas, acciones y personal de los distritos de desarrollo rural y de los centros de apoyo al desarrollo rural. En este sentido, la descentralización de los DDR'S y los CADER'S será la medida básica para conseguir la mayor eficiencia en la operación del sector, junto con la más amplia participación de los productores, que intervienen activamente en la toma de decisiones, en la coordinación, en la planeación y en la operación regional, por medio de la Comisión de Desarrollo Rural del Estado y el Consejo Agropecuario Estatal, que preside el gobernador.

Se ha establecido contacto con el ISSSTE para revisar la propuesta de convenio entre aquel y la SAGAR, que más adelante marcaría la pauta para la suscripción de acuerdo similar con el gobierno del estado, que fungiría como patrón sustituto en la prestación de los servicios. Se han iniciado pláticas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SAGAR, insistiendo en que para satisfacer sus condiciones generales de trabajo y su patrimonio social es indispensable que las transferencias federales de recursos operativos hacia el gobierno del estado sumen las correspondientes a los relaciones laborales.

Descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social

En lo que respecta a la federalización de la Secretaría de Desarrollo Social al gobierno del estado, se firmó el acuerdo de coordinación, instrumento mediante el cual los recursos

del ramo 0026, Superación de la Pobreza, al igual que los que corresponden al Fondo de Desarrollo Municipal y sus indirectos, se han venido ejerciendo en los 56 municipios de la entidad, de tal manera que se han transformado en obras y servicios que beneficien directa y oportunamente a sus comunidades y a sus habitantes.

Por otra parte, se ejercieron recursos adicionales que el gobierno federal canalizó a la entidad para superar contingencias de carácter urgente que se presentaron de manera imprevista, tales como el Programa Emergente de Sequía y el de Empleos Temporales. Estos apoyos, del mismo modo que los fondos de desarrollo social municipal, fueron aplicados por los alcaldes según las necesidades y prioridades que presentaron las comunidades; todos ellos, recursos, obras y servicios seleccionados fueron sancionados y revisados por los consejos de desarrollo municipal y por los comités comunitarios de obras.

Descentralización de la Comisión Nacional del Agua

En relación a la descentralización de la Comisión Nacional del Agua al gobierno del estado, se han logrado significativos avances en cuanto a elaborar el acuerdo de coordinación, documento que se ajustará a las necesidades que en materia de captación, extracción, saneamiento y utilización del agua se contemplan en la entidad.

En el proceso de descentralización de algunos programas sustantivos y especiales que esta dependencia transferirá a la entidad, han intervenido las propias dependencias del gobierno del estado que en un futuro próximo serán las receptoras de recursos, normas y funciones, entre las que se cuentan a la Secretaría de Fomento Agropecuario, la Secretaría de Comunicaciones, Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la Secretaría de Planeación y Finanzas.

El avance actual en términos reales es el siguiente:

Se están integrando para su entrega los anexos técnicos y de ejecución que serán luego presentados y signados en el respectivo acuerdo de coordinación. Del mismo modo las plantillas de personal de confianza y de base comisionados, que tengan relación con cada uno de los programas a descentralizar; la relación e inventario de mobiliario, equipo de oficina y transporte que apoye las labores del personal transferido y comisionado; la propuesta del anteproyecto presupuestal que formulará la gerencia estatal de la cna a las oficinas centrales para el ejercicio fiscal 1997.

Asimismo se está trabajando en la constitución de la Comisión de Regulación y Seguimiento con personal de la Comisión Nacional del Agua y del gobierno del estado, que tendrá a su cargo controlar y dar seguimiento a las acciones establecidas en el acuerdo de coordinación, en las que se comprende la federalización de esta dependencia. Existe el compromiso entre ambas partes para que este proceso se concluya en 1996.

Secretaría de Desarrollo Social

Se realizó un programa para empresarios e inversionistas sobre convenios efectuados con el sector educativo que permite contemplar información permanente sobre proyectos productivos,

difusión de programas de capacitación, invitación a exposiciones y ofertas sobre bolsa de trabajo. Además se suscriben convenios con los ayuntamientos municipales para transferir funciones en las áreas de industria, turismo y minas.

Secretaría de Planeación y Finanzas

En base a la disponibilidad de recursos se está dando congruencia al programa operativo anual de las dependencias y entidades públicas, al igual que en los municipios, para los programas convenidos que sean transferidos al estado.

Instituto Zacatecano de la Vivienda Social

Se ha conseguido en un 100% que los municipios en los que se ejecutan programas realicen ahí mismo las correspondientes cobranzas y se proporcione a los adquirentes la información necesaria sobre diversos aspectos de los créditos de vivienda. Se inició la operación de los parques de materiales en los municipios de Jerez, Loreto y Río Grande. Se están efectuando análisis de factibilidad para instalar nuevos parques en otros municipios.

Coordinación General del Programa Mujeres en Solidaridad

Con base en acuerdos con las dependencias y en los programas que manejan en beneficio de la mujer, se conforma un programa específico de apoyos interinstitucionales y actualizados, según los requerimientos en las comunidades. Se ha promovido la creación de coordinaciones municipales para los programas de apoyo a la mujer, considerando que son la instancia adecuada para el seguimiento de las acciones específicas que los tres niveles de gobierno han implementado en su favor.

Desarrollo Integral de la Familia

Los DIF municipales se han desconcentrado en un 75% y se apoya para que sean autosuficientes. Se fortalecerá la Red Móvil Municipal ante los cabildos, para que los consideren capacitadores y multiplicadores de las acciones que realizan para el bienestar de las comunidades donde se encuentran trabajando.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

Antes de proceder con recomendaciones para fortalecer el sistema federal, es necesario precisar en qué consiste y cómo se concibe el federalismo y la descentralización. En principio podemos definir que son conceptos que se mantienen indisolubles y cohesionados gracias a una creciente participación ciudadana.

En Zacatecas, federalismo renovado implica vigorizar la más profunda concurrencia de los estados y sus municipios en el planteamiento de sus necesidades y en la toma de decisiones respecto a su propio desarrollo económico, político y social. Significa dar pasos más firmes y

continuados en el proceso para lograr mayor autonomía a las instancias de gobierno estatal y municipal en la selección y ejecución de los programas de inversión. Un federalismo que permita el ejercicio democrático en la participación de las comunidades para determinar el desarrollo municipal; que permita transformar las estructuras que componen el gobierno en sus tres niveles; que exija la pluralidad para incorporar a conjunto total de la sociedad, premisas fundamentales para una verdadera y efectiva política de descentralización.

Es oportuno manifestar nuestra opinión en el sentido de que entendemos que un país es federalista si se cubren dos condiciones fundamentales: en primer lugar, que existan varios estados decididos a federarse y en segundo término que el gobierno central opte por fraccionarse. En ambos casos el país evoluciona de idéntica manera, es decir con la coexistencia de dos órdenes jurídicos unidos y coordinados, con su soberanía depositada y ejercida por el gobierno de los estados federados, que conservan una autonomía interna relativa. En tal virtud, nuestro país ha surgido en su devenir histórico como federalista por la unión de las entidades que lo conforman como una república representativa, democrática, federal y soberana. Un federalismo único que al mismo tiempo es y no es. Lo es por el principio de organización del estado nacional. No lo es por cuanto este federalismo no se practica cotidianamente, aunque transita y cambia dentro de un proceso lento y paulatino, en el que estados y municipios deben contar en lo ideal con mayores atribuciones, con una mejor y mas amplia distribución de recursos para resolver su problemática y ejecutar los programas mas apremiantes que les permitan alcanzar su desarrollo.

Con las premisas enunciadas, el federalismo renovado, concepción de Zacatecas, deberá:

- Crear mayores espacios de participación.
- Otorgar mayores atribuciones a estados y municipios.
- Propiciar la mayor y mas equitativa distribución de los recursos.
- Procurar que las comunidades encuentren soluciones eficaces y expeditas a sus necesidades.

Es importante hacer notar que el federalismo en México se ha caracterizado por no delegar expresamente competencias y potestades entre los niveles de gobierno, lo que condiciona que las atribuciones de los servidores públicos federales no están debidamente clarificadas, sino que parecen estar limitadas y con criterios prohibitivos para su aplicación en las entidades, no obstante que existan concurrencias definidas. Para una mayor y mejor apertura de las atribuciones, es necesario recurrir a los Convenios de Coordinación, instrumentos que han hecho posible los avances en los procesos de federalización o descentralización, aunque no en la medida deseada.

Para que el federalismo alcance su plenitud, deberán ampliarse los espacios de participación a todos los niveles de gobierno, puesto que actualmente los pactos federales son suscritos solamente entre la federación y los estados, jamás con los municipios directamente. Es oportuno destacar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha experimentado cambios trascendentes dando mayor apertura a los espacios tributarios en la distribución de potestades, con el sano propósito de que las entidades federativas fortalezcan sus finanzas. Si bien es

cierto que así ha ocurrido, también lo es que falta mucho tramo por recorrer para que el propósito se consolide con mayor intensidad.

Es conveniente mencionar que las constituciones políticas de los estados reproducen en gran medida los esquemas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que las leyes orgánicas de los municipios recogen a su vez las líneas generales de las constituciones estatales, motivo por el cual la normatividad municipal debe acatar las leyes emanadas de las legislaturas locales y del congreso de la unión. Lo anterior prácticamente impide que el cabildo municipal pueda expedir sus propias leyes, especialmente en materia hacendaria, de tal suerte que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos son sancionados y aprobados en su caso por las legislaturas locales, quedándoles como fuente importante de recursos la recepción de las participaciones para hacer frente a sus gastos administrativos.

En cuanto a la recepción municipal de los recursos, funciones y atribuciones otorgadas por el estado y la federación, es evidente la necesidad de mejorar la capacitación de los servidores públicos para ofrecer respuestas ágiles y oportunas mediante proyectos técnicos a las necesidades vertidas por las comunidades, que ameritan solución; para adecuar sus estructuras organizativas en función de las nuevas responsabilidades; para adicionar a la ley orgánica municipal conceptos relativos al desarrollo social y a la participación ciudadana.

A las entidades federales deben corresponder únicamente las funciones normativas, de supervisión, control y evaluación de expedientes técnicos, programas de inversión y líneas de acción correspondientes a su nivel.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

El tema de la modernización administrativa ha cobrado cada vez mayor trascendencia en la agenda política nacional. Comportamiento semejante se ha observado en otros estados con sistemas gubernamentales, administrativos y políticos similares a los de nuestra república, es decir que a nivel internacional y con raras excepciones se le concede toda la importancia que merece. En consecuencia se han adoptado medidas inmediatas y urgentes para dar respuesta adecuada a las demandas administrativas de una sociedad civil cada vez más exigente, conocedora de su problemática, politizada y participativa.

En el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los temas centrales ha sido precisamente el que nos ocupa, en especial en la parte relativa al papel que la administración pública debe desempeñar como catalizador de los procesos económicos y sociales de las naciones.

Con tales antecedentes, es de esperarse que en el contexto estatal de Zacatecas, contemos actualmente también con una sociedad civil cada vez más informada, que se involucra y que examina razonadamente su condición social; que reclama con vehemencia la mejoría sustancial y permanente de los servicios gubernamentales; que exige mayor transparencia y honestidad en el manejo de los fondos públicos; que quiere conocer en detalle el destino de los recursos utilizados y las acciones por ellos generadas y que, finalmente, demanda que se disponga de un sistema más completo que permita clarificar y desagregar la revisión de las cuentas públicas, proporcionando a ésta, una vez debidamente concluida, la más extensa difusión a fin de que la totalidad de la población se entere de los resultados.

En respuesta a los anteriores planteamientos, el gobierno del estado de Zacatecas, desde el primer año de su ejercicio, en 1992, puso en marcha un Programa de Reforma Administrativa, compuesto por seis vertientes que son:

- Desconcentración y descentralización.
- Desreglamentación administrativa.
- Agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público.
- Eliminación de obstáculos a la productividad.
- Revisión y actualización de las estructuras jurídico-administrativas.

En ellas se han realizado exitosamente hasta 1995 un total de 301 acciones. Como consecuencia de la tarea efectuada, en la actualidad ya se advierte una transformación integral en los procedimientos, mecanismos y estructuras de los procesos administrativos. Se han adquirido los adelantos tecnológicos necesarios, como la informática y la computación, para atender tareas específicas que por su extensión, duración y complejidad así lo requieren. Se pretende ampliar, profundizar e intensificar un esquema para otorgar y eficiente atención al público, mediante la efectiva mejoría del funcionamiento de las dependencias gubernamentales.

En apoyo de las acciones descritas, y para promover una nueva cultura de la eficiencia y de la productividad que impida retrocesos de lo ya alcanzado, se desarrolló un programa de capacitación y motivación dirigido a 4,351 servidores en las áreas de trámite, gestión y servicios simplificados.

Con el fin de informar a la ciudadanía sobre los avances del programa de reforma administrativa mencionado, se diseñó y ejecutó durante el primer bimestre de 1994 un completo y detallado plan de difusión por medio de trípticos, carteles, documentos y con la amplia cobertura de los medios masivos de comunicación en toda la entidad. Se dieron a conocer de inmediato los resultados de las acciones más relevantes, tales como los cambios en los trámites y gestiones ante las dependencias, invitando a los usuarios de los servicios a participar en la vigilancia del cumplimiento y aplicación de los procedimientos simplificados, pudiendo constatar que éstos se prestaron con mayor agilidad, calidad, respeto, claridad y responsabilidad. Los cambios favorables obtenidos se deben a la revisión, ajuste y perfeccionamiento de los procesos, que han abatido obstáculos especialmente en los proyectos de alto contenido social.

Con toda certeza podemos afirmar en consecuencia, que gracias al esfuerzo conjunto de las dependencias, otras entidades públicas y la concurrencia ciudadana, se han logrado los objetivos de vigorización y adelanto en la modernización administrativa.

ENFOQUE COMPARATIVO

Del total de 301 acciones que se han realizado durante el presente ejercicio gubernamental, observamos que el 51% de ellas correspondió al rubro de modernización integral de los sistemas de atención al público. En orden decreciente corresponde al rubro de agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes el 24 % del total. Las acciones de desconcentración y descentralización ocupan el tercer lugar con un 9%. Las acciones de eliminación de obstáculos a la productividad representan el 8%. Las correspondientes a desreglamentación administrativa representan el 5%. Las acciones de revisión y actualización de las estructuras jurídico-administrativas, respresentan el 3% del total. Se advierte con claridad que las vertientes I, III y IV significaron el 84% del total de las acciones realizadas, es decir, fueron las que más impactaron a los objetivos. El resto, correspondiente a las vertientes II, V y VI, representa el 16%, es decir son las que menos incidencia manifestaron en el programa.

IMPACTOS SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS

Las acciones de reforma administrativa que se han emprendido en el presente ejercicio gubernamental han demostrado ser una vía expedita para el saneamiento de las deficiencias acumuladas en años anteriores y para la transformación de las estructuras administrativas, que han asumido cotidianamente con mayor capacidad el cumplimiento de sus funciones, sirviendo con eficiencia a la sociedad. Con la adopción de las vertientes anteriormente citadas, se obtuvo un impacto directo en beneficio de los usuarios al mejorar la calidad y la oportunidad en la prestación de los servicios. Se continúa promoviendo el cumplimiento de las obligaciones y el respeto de los derechos, de tal suerte que no sean motivo de molestias o agobio a la ciudadanía, sino que se traduzcan en gestiones ágiles, sencillas y accesibles.

En materia educativa el beneficio se ha manifestado en el mejoramiento de los servicios regionales, incrementando la oferta de los niveles de educación primaria y secundaria a toda la población potencialmente demandante. Con la instrumentación de los programas de becas se incrementa el apoyo a los educandos. La formación de docentes se ha visto igualmente perfeccionada. Se ha logrado también impulsar la utilización de albergues escolares, en favor de los más necesitados.

Mediante la descentralización y desconcentración, el servicio público administrativo se acerca cada vez más a la ciudadanía, liberándola de traslados onerosos para la gestión de sus trámites si permaneciera la atención solamente en la capital del estado.

Es indudable que en el desarrollo de este programa, los servidores públicos vinculados al compromiso han jugado un papel preponderante aportando su mejor esfuerzo y su mejor actitud de servicio. Los hechos actuales demuestran que cuentan con la voluntad indispensable para alcanzar de manera definida, objetiva y sencilla los propósitos para los cuales fue concebido por el titular del ejecutivo del estado el presente programa.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Se ha decidido que los avances ya cristalizados, que han demostrado anteriormente sus ventajas, continúen y se consoliden en el resto de la actual administración gubernamental, que persiste en la permanente preocupación por actualizar el funcionamiento de los servicios, por medio de la simplificación, corrección, agilización y mejoría de los trámites que con mayor frecuencia demanda la ciudadanía en las oficinas públicas para cumplir con sus obligaciones o para ejercer sus derechos.

Se dará prioridad también a los propósitos tendientes a fortalecer los criterios de la modernización en cuanto al destino de los recursos económicos del estado. Se propiciará la práctica diaria de una nueva cultura administrativa para que, en un futuro inmediato, a corto plazo, sin dilaciones, consiga incrementar la productividad en las dependencias, que se gane a pulso la confianza del pueblo y que se convierta en el más poderoso instrumento de transformación y eficiencia del servicio público.

No hay límites en el mañana promisorio a que aspiramos, para la creación de las condiciones necesarias que logren la consecución de los más elevados ideales de servicio. Que administrar es parte de gobernar y que gobernar al pueblo es servirlo.

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1998**. Zacatecas, Zac., 1992.
Romo Gutiérrez Arturo. **Primero y Cuarto Informes de Gobierno**. Zacatecas, Zac., 1993, 1996.

Bibliografía

CAPITULO I

INEGI, Resultados Preliminares de Población, 1995.

XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

INEGI Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1992.

Memoria de Solidaridad de Zacatecas, 1989-1994.

CAPITULO II

Aída Alicia Lugo Dávila, Derecho Administrativo, abril 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, agosto 1994.

Presupuesto de Egresos del Estado, 1996.

Leyes, Convenios, Fundamentos Legales de los Diversos Organismos Paraestatales.

COPLADEZ, Sistema Nacional y Estatal de Planeación Democrática, octubre 1995.

Memoria de Solidaridad en Zacatecas, 1989-1994.

CAPITULO III

Programa de Reforma Administrativa, 1995.

4º Informe de Gobierno, Tomo 2 - Desarrollo Administrativo, 1996.

CAPITULO IV

Estatutos del Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales. Zacatecas, Zac., 1996.

Gobierno del Estado de Zacatecas. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Zacatecas, Zac., 1993.

Gobierno del Estado de Zacatecas. Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Zacatecas, Zac., 1983.

Gobierno del Estado de Zacatecas. Ley del Servicio Civil del Estado. Zacatecas, Zac., 1983.

Gobierno del Estado de Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1998. Zacatecas, Zac., 1992.

Romo Gutiérrez Arturo. Primero y Cuarto Informes de Gobierno. Zacatecas, Zac., 1992, 1996.

CAPITULO V

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado**. Zacatecas, Zac., 1993.

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Ley Estatal de Salud**. Zacatecas, Zac., 1994.

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Periódico Oficial**. Tomo CVI Num. 97, Zacatecas, Zac., 4 de Diciembre de 1996.

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1998**. Zacatecas, Zac., 1992.

Gobierno de la República. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, D.F., 1996.

Romo Gutiérrez Arturo. **Primero y Cuarto Informes de Gobierno**. Zacatecas, Zac., 1992, 1996.

Zedillo Ponce de León Ernesto. **Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000**. México, D.F., 1994.

CAPITULO VI

Gobierno del Estado de Zacatecas. **Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998**. Zacatecas, Zac., 1992.

Romo Gutiérrez Arturo. **Primero y Cuarto Informes de Gobierno**. 1993, 1996. Zacatecas, Zac.,