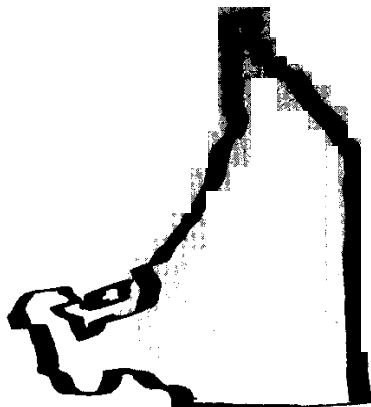
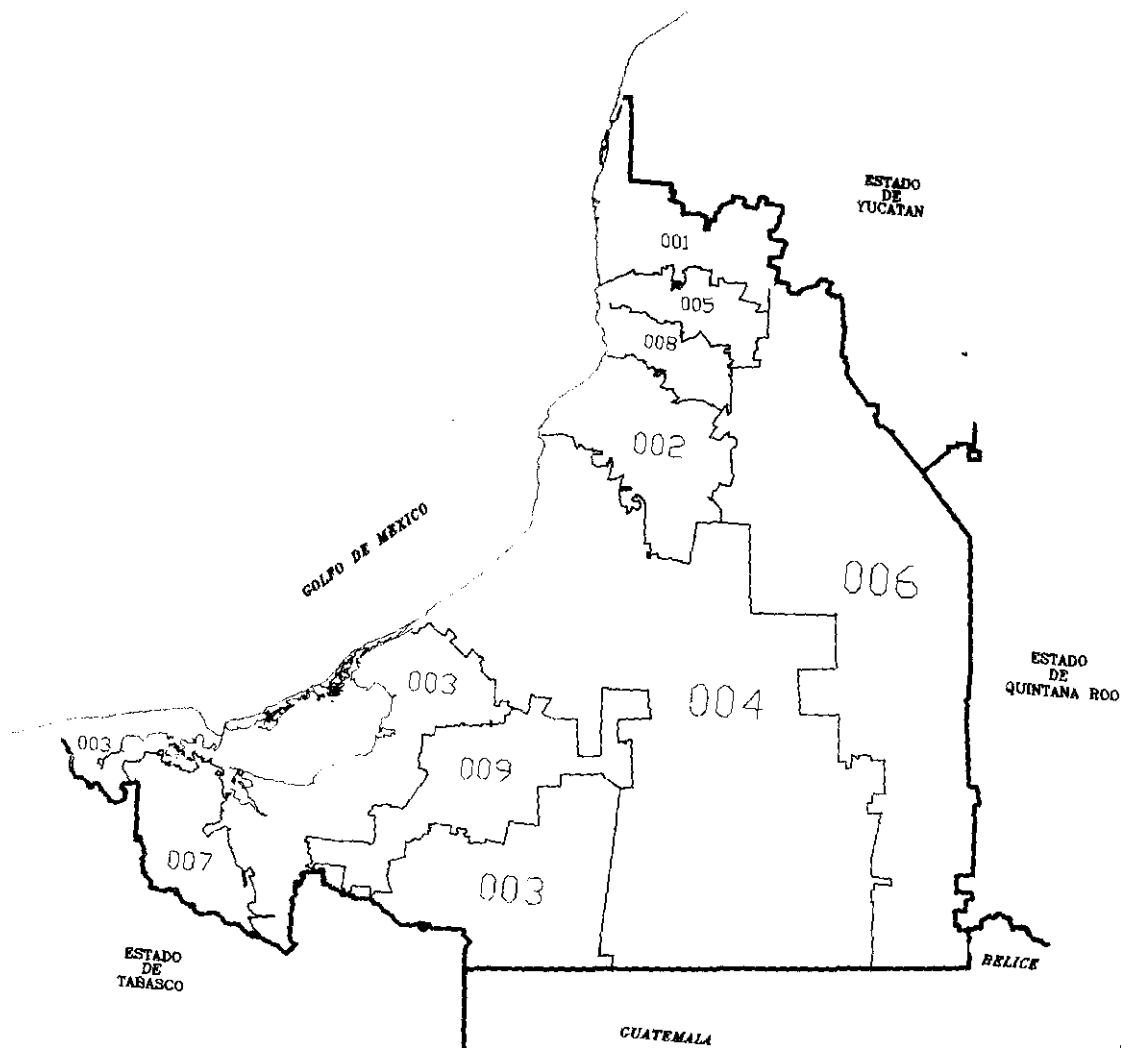




Campeche

Preliminar	235
Características socioeconómicas	237
Organización de la administración pública	247
Sistemas administrativos para la gestión pública	261



Preliminar

Desde su origen, la administración pública en México se ha caracterizado por ser parte fundamental del régimen de derecho que vivimos, y en su impulso y fortaleza se encuentra el cabal cumplimiento de los compromisos constitucionales del Gobierno ante la sociedad. Por su parte, el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y sus filiales en los estados, desean mantenerse a la vanguardia en ese aspecto, para coadyuvar con los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en el esfuerzo por documentar su realidad y exponer sus limitaciones ante una creciente población que demanda de los servidores públicos mayor eficiencia y racionalidad con miras a lograr un mejor cumplimiento de sus atribuciones.

El presente trabajo tiene el propósito de identificar las condiciones, características y modalidades más significativas de la administración pública del estado de Campeche y con ello fortalecer su desarrollo. El esfuerzo para ofrecer a usted esta investigación podemos considerarlo como una reflexión ordenada acerca del gobierno que permita profundizar posteriormente en cada tema, abordando incluso el ámbito municipal. Existen trabajos muy serios y profesionales pero, hasta ahora, parciales sobre la realidad del estado actual de la administración pública con dimensión nacional.

Esta investigación es esencialmente descriptiva, que da cuenta de la organización de la administración estatal, los sistemas globales de gestión, los esfuerzos de descentralización, la presencia federal en el estado y las principales experiencias de modernización administrativa.

La información que se presenta es la más actualizada posible y en algunos aspectos se incluye el año de 1996. Aquí se plasma el análisis de los documentos e información que fue posible compilar y disponer, y en los casos en los que no se tenía, se prefirió no hacer comentarios que pudieran derivar en interpretaciones incompletas o subjetivas de la realidad. Es así que podemos advertir la necesidad de fortalecer áreas gubernamentales en favor de la sistematización y aplicación de técnicas administrativas que eleven la eficiencia y sobre todo se conserven y consoliden como patrimonio de los sucesivos gobiernos locales.

El trabajo no se circunscribe solo al tratamiento de las disposiciones jurídicas y reglamentarias, sino que con esa base aborda la operatividad de los sistemas, procesos, programas y acciones mediante los cuales se concreta la gestión pública y la parte final se complementa con los anexos más significativos que detallan algunas consideraciones expresadas en forma de mapas, gráficas y cuadros.

La investigación consta de seis capítulos. Inicia el primero con una breve descripción para dar a conocer la dinámica socioeconómica en la que actúa la administración

pública. El segundo capítulo presenta un breve repaso a la evaluación de las formas de organización de la administración pública, así como los medios de coordinación interinstitucional y de participación social en la gestión pública.

El tercer capítulo pretende describir la organización y el funcionamiento de los sistemas «globales» de gestión, los aspectos relativos a la planeación, programación y presupuestación, la administración de recursos con énfasis en la evolución e importancia de los financieros ya que de ellos se deriva una buena parte del reto que la administración pública tiene para eficientar las resoluciones de las demandas sociales y finalmente, los mecanismos de control y evaluación de los recursos.

El capítulo cuarto, aborda el régimen jurídico del personal y el avance que en materia de profesionalización de los servidores públicos tiene el gobierno estatal. En el quinto capítulo, se explican los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, los procesos de descentralización mas relevantes y algunas recomendaciones para su consolidación y fortalecimiento.

Finalmente en el capítulo sexto se reseñan las experiencias administrativas más significativas que objetivamente han manifestado resultados positivos y que pudieron ser analizados bajo una perspectiva futura promisoría para la entidad.

Por último, es conveniente señalar que este trabajo seguramente alentará un proceso de iniciativas de análisis y se emprenderán otros estudios con lo cual creemos válido el esfuerzo realizado por el Instituto de Administración Pública de Campeche A. C., bajo el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública, del cual se tuvo decidido apoyo, que motivó la participación del Gobierno del estado, presidido por el C. Gobernador, Ing. Jorge Salomón Azar García, y particularmente de su Secretaría de la Contraloría. Deseamos hacer especial mención del Instituto de Administración Pública de Tabasco A. C. como Coordinador Regional, el cual desempeñó una función importante al fungir como enlace y apoyo ante la comisión coordinadora nacional de la presente investigación. Asimismo participaron en este trabajo: como coordinador del proyecto: Lic. Víctor M. Méndez Lanz. Investigadores: Lic. Carlos M. Flores Méndez y Lic. Roberto I. Alcalá Ferraez. Investigador y apoyo de informática: Ing. Edgar Berrón Castillo. Colaboración de asesoría e información: Lic. Manuel Sansores Díaz; Lic. Ignacio Costilla Rodríguez; Lic. Antonio Ríos Peña; Ing. Rodolfo Dibene Acosta; Dr. Fernando Sandoval Castellanos; C. P. Menandro González M; Ing.. Alberto Alday Echavarría; Lic. Jorge Quijano Sansores; Lic. Gabriel Carrillo Curi; C. Gonzalo Hoil Centella; Lic. José Luis Llovera Baranda; Lic. Luis A. Sandoval Martínez;

Instituto de Administración Pública de Campeche A.C.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

A partir de 1950 el estado empieza a poblarse a ritmo acelerado con tasas de crecimiento muy por arriba de las observadas a nivel nacional. De ese año a la fecha, su población se quintuplicó al pasar de 122 mil habitantes en 1950 a 642 mil en 1995, lo que es resultado de una tasa de crecimiento anual en todo el período de 3.78%. El mismo indicador a nivel nacional ha sido de 2.8%.

En este lapso se presentan décadas con mayor crecimiento que otras, destacando la de 1970-1980 cuando alcanzó 5.3 %, seguida por la de los años 60 con tasa media de 4.1%. En la década pasada disminuye a 2.5 % para recuperar el ritmo y alcanzar 3.7 en los últimos 5 años, casi equivalente al promedio histórico de las décadas de referencia, mostrando una tendencia distinta a la nacional que de 1990 a 1995 se redujo a 2.3% de crecimiento anual.

En el período de 1980 a 1993, la tasa bruta de natalidad por 1000, subió ligeramente de 32.6 a 33.3, por lo contrario, la tasa bruta de mortalidad por 1000, descendió de 5.2 a 3.9. Cabe mencionar que la esperanza de vida al nacer, en ese período, ascendió de 69.3 a 72.5 años.¹ En 1995, la población está formada eminentemente por jóvenes, ya que casi las tres cuartas partes de ella tiene menos de 34 años.

De los nueve municipios con que cuenta el estado, tres han sido los que desde un principio concentraron a la mayor parte de la población: Campeche, Carmen y Champotón y definieron el perfil demográfico de la entidad.

En cuanto a su distribución según el tamaño de la localidad, se observa que la población urbana siempre ha sido mayoritaria iniciando con 57.4 por ciento en 1950 para llegar a 71.2% en 1995, frente al 73.5 del nivel nacional. La desigual distribución se refleja en el hecho de que de 1,950 localidades registradas en el censo de 1990, en sólo 25 de ellas se concentraba el 70% de la población, mientras que había 1,824 localidades con menos de 500 habitantes, de las que 1,604 contaban con menos de 100 habitantes.

El crecimiento de los centros urbanos ha sido mayor, al presentar una tasa media de 4.3% con variaciones de hasta 6.1 en 1970-1980, en tanto que la población rural observa crecimiento de 3% al año, lo cual es resultado de que las 5 mayores ciudades han sido receptoras de inmigrantes de otras partes del país, y de población proveniente de pequeñas comunidades rurales del interior del estado en busca de empleo y servicios.

A nivel municipal, destaca el crecimiento acelerado de Carmen, Champotón y Campeche en los que se concentra el 72% de la población, con tasa media de crecimiento cercana al 4%, lo que ha impactado principalmente en sus cabeceras municipales, al grado de que entre las tres reúnen a casi la mitad de la población estatal. Los seis municipios restantes, en los que se distribuye el 28% de los campechanos, se caracterizan por un crecimiento menor, con un

¹ Anuarios estadísticos INEGI, 1994 anexo estadístico INEGI.- Censo de Población y Vivienda 1995.

perfil socioeconómico más rural, teniendo a la cabecera municipal como el principal centro urbano, con mayor oferta de servicios y como atracción para sus habitantes. Dentro de éstos, el municipio de Escárcega, creado en 1990 en el sur del estado, es el de mayor población, seguido de Calkiní y Hopelchén.

En lo que respecta a la población indígena, se estima, con base a la información censal, que en el estado tienen esta condición 136 mil habitantes que representan 25.4% de la población total. Aunque se encuentran diseminados por toda la entidad, su mayor proporción radica en los 4 municipios del norte en los que alcanzan el 90% de la población de esos municipios.

Son varios los grupos étnicos asentados en Campeche, pero predominan el maya con 81%, seguido por el chol con 6%, y en menor proporción kanjobal y mame, los que se dedican principalmente a la actividad agrícola practicada con técnicas tradicionales, con un nivel de producción básicamente de autoconsumo.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

En referencia a los indicadores de bienestar social, se ha logrado avanzar en el abatimiento de los rezagos como efecto de la intervención del sector público, pero por su magnitud siguen siendo impedimento para lograr niveles de vida satisfactorios.

De esta forma, en el renglón educativo en 1990 la población analfabeta alcanzó el 15.4% frente a 17% que estaba en esta condición en 1980. Para 1994 se estima que este indicador ha mejorado situándose en 9.6%. En cuanto al nivel de instrucción, 43.9% de la población mayor de 15 años tiene primaria incompleta o sin instrucción y el promedio de escolaridad es de 4.9 años considerando a la población mayor de 6 años. Es un renglón que sigue siendo limitante para sustentar un proceso de desarrollo exitoso.

La cobertura educativa del nivel básico en el ciclo 1995-1996 es: 76.4% en preescolar, 95.5% en primaria y 89.5% en secundaria; en todos los grados hay inscritos 166,877 alumnos².

En referencia al servicio de salud, la infraestructura humana y material permite una cobertura básica cercana al 95 por ciento, proporcionada principalmente por el sector público con sus diversas instituciones y programas, e incluye personajes comunitarios capacitados en localidades que no cuentan con instalaciones y servicios formales de salud.

Sobresale la cobertura del régimen de seguridad social, con 61.3%, en particular el IMSS y IMSS-Solidaridad, con 47.18%, el ISSSTE con 7.47%, PEMEX con 5.21%, y las fuerzas armadas el 1.44%. La atención a la población abierta es de 38.7%, correspondiendo 31.9% a servicios coordinados de salud y 5.7% a los servicios de salud del gobierno del estado³.

²Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno del Estado y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

³IMSS, delegación en Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

La vivienda presenta deficiencias sobre todo en el medio rural, donde el tipo de construcción dominante, el cuarto redondo, propicia el hacinamiento, indicador que en 1990 alcanza al 65%, en tanto que una de cada cuatro no cuentan con drenaje y su piso es de tierra. El déficit acumulado de viviendas nuevas, en 1995, se estima en 28,984 y se prevé una demanda anual de 2,748 viviendas.⁴

Al 30 de junio de 1996 se tiene un déficit de agua potable, en zona urbana de 9.5% y en zona rural de 20%.⁵ Asimismo, el 6.3% de la población urbana y el 14% de la rural carece de los servicios de electrificación.⁶

Estas son, a grandes rasgos, las condiciones con que se identifica la mayor parte de la población campechana, las cuales por sí mismas explican el motivo de que a la entidad se le considere con marginalidad.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

En las últimas dos décadas, la población económicamente activa representó en promedio 46% de la población de 12 años y más, presentándose una tendencia decreciente en la proporción de los ocupados en las actividades primarias, un sector secundario relativamente estable y un creciente sector dedicado a los servicios. En 1970, 46% de la población ocupada se dedicaba a actividades primarias frente a 34% que lo hacía en 1990, mientras que el sector servicios pasó de 29% en 1970 a 42% del total de ocupados en 1990.

Por actividad, se tiene que en términos absolutos, de las casi 150 mil personas ocupadas en 1990, 51,439 se dedican a la agricultura, ganadería y pesca, 29,154 a la industria y 63,450 a la prestación de servicios, principalmente al comercio. En su distribución municipal, Campeche es el más importante con 53,575 ocupados de los que 60% se dedican a los servicios, 22% a la industria y sólo el 13% a las actividades primarias. En el municipio de Carmen trabajan 37,718 personas de las que 41% se dedica a los servicios, 33% a las actividades agropecuarias y pesca, y 21% a la industria. En el resto de los municipios las actividades agropecuarias son las más importantes y la industria es poco significativa, identificándose principalmente con la construcción y con pequeños establecimientos artesanales.

Los niveles de ingreso muestran una clara insuficiencia. Del total ocupado en 1990, 68%, es decir 102 mil trabajadores, percibían menos de dos salarios mínimos⁷ en tanto que sólo 5.3%

⁴Instituto de la Vivienda de Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁵Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁶CFE, División de Distribución Peninsular en Campeche y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, (7 de agosto de 1996).

⁷ XI Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI.

reportó ingresos superiores a cinco salarios mínimos. Esta estructura, que no ha variado mucho en 5 años, es resultado de las características propias de la planta productiva, dominada por las micro y pequeñas unidades de producción, sean agropecuarias, industriales o comerciales, prácticamente de subsistencia, que no generan valor suficiente para mayores ingresos. En esta situación están inmersos el campesino minifundista, el obrero, el artesano, el dependiente de comercio y empleados de los demás servicios, a los que el estado actual de la economía ha impactado en mayor medida.

El panorama que presentan las actividades económicas refleja una estructura con distorsiones, en la que la producción de satisfactores que demanda la población en general es prácticamente nula, determinando una dependencia del mercado nacional, lo que, aunado a un acelerado crecimiento de las actividades de servicios en general, alientan la carestía.

La actividad agropecuaria, que es la rama en la que se ocupa la mayor población, se desarrolla bajo limitantes que ha sido difícil superar. El predominio y permanencia de las explotaciones tradicionales, dependientes del temporal, de autoconsumo, mantienen a una masa de campesinos sembrando la milpa en una superficie de alrededor de cuatro hectáreas, unidades que generan trabajo para no más de seis meses, provocando la subocupación, la cual a su vez impulsa la emigración temporal que presiona sobre las ciudades de la Península. En otro tipo de explotaciones, con acciones diversificadoras, que operan con infraestructura y capital suficientes, algunos han enfrentado obstáculos por las limitantes del medio físico, que se traducen en costos elevados y alta siniestralidad, lo que propicia una alta rotación de cultivos en búsqueda de las mejores opciones y otros por los beneficios que puedan obtener, derivados del precio de venta que los productores puedan alcanzar en el mercado.

El aprovechamiento óptimo del suelo se complica por el escaso conocimiento que se tiene de su manejo en un medio tropical. La mayor parte de la tierra es ejidal alcanzando este tipo de tenencia 60.9% de la superficie. La propiedad privada representa 33.2%, la nacional 5.4% y las colonias el 0.5%⁸. Se estima que sólo se dedican a trabajos agropecuarios alrededor de 38 mil ejidatarios, aunque el padrón arroja 48,192 ejidatarios con derechos.

Históricamente, la superficie cultivada oscila en 150 mil hectáreas de la que sólo 13 por ciento cuenta con riego. En promedio 3 de cada cuatro se destinan a producir maíz. 11 recursos económicos que permitan, con eficacia, aliviar los más urgentes reclamos. La administración pública ha formulado sus programas con base en el Plan Estatal de Desarrollo, 1992-1997, que enfoca las demandas de los ciudadanos "hacia la modernización integral del estado, la ampliación de la vida democrática y el establecimiento de las prioridades del desarrollo económico y el bienestar social".⁹

⁸Secretaría de la Reforma Agraria, delegación Campeche y Anexo Estadístico de V Informe de Gobierno del Estado de Campeche, 7 de agosto de 1996.

⁹Gobierno del Estado de Campeche.-Plan Estatal de Desarrollo, 1992-1997.- Campeche, Cam.- 1992.- Página 26.

Para efectos de entender el desarrollo socioeconómico y dar un marco de orientación a las acciones del gobierno, en el seno del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado, se definió un esquema de regionalización en el que se precisan áreas con características de homogeneidad, que se constituyen en unidades de acción del sector público.

El esquema plantea la existencia de tres macrorregiones, nueve regiones y hacia el interior de éstas 33 microrregiones. Las tres macrorregiones son: Norte, Centro y Sur. Estas se subdividen en regiones que equivalen cada una a un municipio en los siguientes términos: Norte: Calkiní, Hecelchakán, Tenabo y Hopelchén. La macrorregión Centro comprende a las tres regiones o municipios de Campeche y Champotón y la Sur a Carmen, Escárcega y Palizada.

A su vez, hacia el interior de estas regiones se han definido microrregiones y hacia su interior ubican a la localidad más importante para convertir en centro integrador que asume el papel de concentrador prioritario de los servicios públicos, y con ello contrarrestar la dispersión de la población al ofrecerle un centro más atractivo para radicar, donde contarían con todos los servicios. Estas microrregiones son:

Calkiní: Calkiní, Dzibalché y Nunkikí.

Campeche: Campeche, Chiná y Alfredo V. Bonfil

Carmen: Atasta, Cd. del Carmen, Sabancuy, Selva Montaña y Candelaria

Champotón: Champotón, Calakmun, Ampliaciones Emiliano Zapata, Felipe Carrillo Puerto, Pixoyal, Sihochac y Xcanhá

Escárcega: Conquista Campesina, Mamantel y División del Norte

Hecelchakán: Bolonchén de Rejón, Dzibalché, Hopelchén e Xpujil

Palizada: Ribera I, Ribera Baja II, Ribera Alta III

Tenabo: Tenabo

SUPERFICIE, Y POBLACION SEGUN MUNICIPIOS 1990-1995

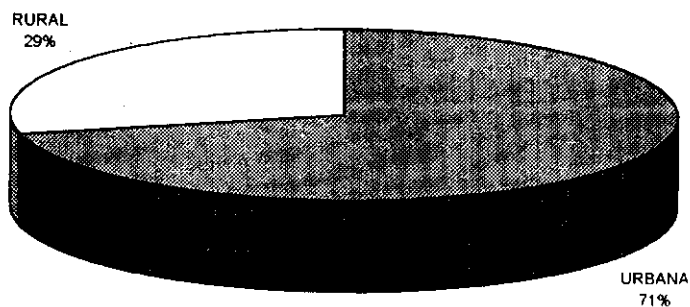
MUNICIPIO	SUPERFICIE		POBLACION				T.C.M.A. 1990-1995(%)
	Km ²	%	1990 HABITANTES	1995 HABITANTES	%	Hab/Km ²	
TOTAL	56,859	100	535.185	642.082	100	11,3	3,7
CALKINI	1.967	3,5	38.883	43.730	6,8	22,2	2,4
CAMPECHE	3.411	6,0	173.645	204.439	31,8	59,9	3,3
CARMEN	13.135	23,1	136.034	179.503	28,0	13,7	5,7
CHAMPOTON	19.052	33,5	71.836	80.096	12,5	4,2	2,2
ESCARCEGA	3.707	6,5	44.496	53.605	8,3	14,5	3,8
HECELCHAKAN	1.332	2,3	20.290	23.412	3,7	17,6	2,9
HOPELCHEN	11.302	19,9	36.7162	41.769	6,5	3,7	2,9
PALIZADA	2.072	3,6	7.162	7.906	1,2	3,8	2,0
TENABO	882	1,6	6.568	7.622	1,2	8,6	3,0

COMPORTAMIENTO DE LA POBLACION 1950-1995

PERIODO	POBLACION			CRECIMIENTO			URBANA (%)
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	
1950	122.100	70.000	50.000				57,4
1960	168.219	106.000	62.000	3,3	4,2	1,8	63,2
1970	251.556	160.500	91.000	4,1	4,2	3,9	63,8
1980	420.553	290.000	130.500	5,3	6,1	3,7	69,0
1990	535.185	375.000	161.000	2,5	2,6	2,1	70,0
1995	642.082	456.930	185.152	3,7	4,0	2,8	71,2

PROM. 3.78

DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL EN 1995



Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990 y Conteo 1995.

**INDICADORES DE MARGINACION 1990
(PORCENTAJES)**

	ANALFABETISMO	PRIMARIA INCOMPLETA	VIVIENDA SIN DRENAJE	VIVIENDAS SIN ENERGIA ELECTRICA	VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	LOCALIDADES MENORES A 5,000 HABS.
ESTADO	15,4	43,9	24,8	15,0	29,5	65,0	24,2	36,2
CALKINI	24,7	54,5	41,7	10,1	42,2	70,3	34,2	35,2
CAMPECHE	9,2	31,7	14,6	5,5	8,8	57,2	9,6	13,3
CARMEN	12,1	40,0	16,8	15,6	40,4	63,5	22,4	30,3
CHAMPOTON	22,7	58,2	33,7	25,4	36,5	72,0	32,7	64,9
ESCARCEGA	19,4	55,7	28,4	18,2	21,7	73,7	39,2	54,3
HECELCHAKAN	20,7	49,4	33,8	15,6	37,4	76,4	29,5	30,6
HOPELCHEN	28,8	64,4	57,4	33,2	61,2	73,2	46,6	82,9
PALIZADA	17,7	59,2	24,3	43,6	62,5	68,2	48,5	100,0
TENABO	22,3	54,7	33,1	16,1	29,3	78,2	21,3	21,5

NOTA: CALCULOS REALIZADOS DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

POBLACION OCUPADA POR RAMA ECONOMICA 1980-1990
(HABITANTES)

ACTIVIDAD ECONOMICA	1980	1 9 9 0									
	POBLACION OCUPADA TOTAL	POBLACION OCUPADA TOTAL	MUNICIPIOS								
			CALKINI	CAMPECHE	CARMEN	CHAM- POTON	HECEL- CHAKAN	HOPEL- CHEN	ESCAR- CEGA	PALIZADA	TENABO
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y PESCA	42.836	51.439	3.771	6.737	12.562	11.331	2.275	6.539	5.820	1.313	1.091
MINERIA	292	169	9	117	20	5	3	2	4	3	6
EXTRACCION DE PETROLEO											
GAS		3.658	4	315	3.288	26	2	1	15	7	
INDUSTRIA MANUFACTURER	9.925	13.833	1.418	6.121	2.401	2.040	220	581	907	68	77
ELECTRICIDAD Y AGUA	255	979	36	546	197	55	35	21	70	14	5
CONSTRUCCION	8.681	10.525	1.377	4.527	2.175	626	707	410	552	61	90
COMERCIO	10.821	16.459	770	7.762	4.620	1.250	257	377	1.207	106	110
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	4.980	5.187	225	2.367	1.512	360	92	92	479	32	28
SERVICIOS FINANCIEROS	1.215	1.308	27	801	298	55	20	11	85	8	3
ADMON. PUBLICA Y DEFENSA		8.350	240	5.155	1.336	560	183	176	532	71	97
SERVICIOS COMUNALES Y SOCIALES	18.266	13.528	1.550	6.796	2.314	953	656	490	478	148	143
SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNOLOGICOS		1.886	38	1.093	541	80	17	37	65	6	9
SERVICIO DE RESTAURANTE Y HOTELES		4.377	158	1.841	1.460	319	71	98	391	24	15
SERVICIOS PROFESIONALES, MANTENIMIENTO Y OTROS		12.267	423	6.452	3.383	826	177	207	683	57	59
NO ESPECIFICADOS	36.426	6.028	336	2.945	1.611	376	118	272	298	25	47
TOTAL	133.697	149.993	10.382	53.575	37.718	18.862	4.833	9.314	11.586	1.943	1.780

Fuente: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

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

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El avance de la ciencia, las nuevas tecnologías, el crecimiento de la población y los constantes cambios en nuestro país, conforman una sociedad más compleja en su conjunto, que conducen a la administración pública a un proceso permanente de adaptación a las evoluciones y a las condiciones políticas, económicas y sociales. Asimismo, se advierte en el país un proceso de actualización respecto a las condiciones imperantes en el mundo.

La estructura administrativa de la entidad encuentra su fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche (LOAPEC). Esta ley se encuentra constituida por 34 artículos y 5 transitorios que integran la iniciativa gubernamental para promover mayor eficacia administrativa y con ello mejores niveles de bienestar de la población.

La administración pública depende del poder ejecutivo, cuyo ejercicio corresponde al gobernador del estado; está compuesta por varios órganos, a través de los cuales ejerce sus atribuciones administrativas que, en conjunto, forman la administración pública centralizada. También cuenta con varios organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, que conforman el sector denominado administración pública paraestatal.

La necesaria vinculación a la corriente de modernización nacional y las perspectivas de desarrollo del Estado, ha requerido del gobierno un esfuerzo permanente de actualización a la LOAPE acorde a la evolución de la Administración Pública Federal y a las condiciones de la Entidad. Así, en los últimos cinco años se realizaron tres revisiones a la Ley Orgánica de la Administración Pública que rige actualmente.

Las reformas que han modificado las estructuras de la administración, tanto centralizada como paraestatal, responden a la necesidad de adecuar y redistribuir atribuciones y competencias con objeto de replantear el papel del Estado y atender mejor las demandas de la sociedad, por medio de una organización gubernamental más eficiente.

La primera de estas reformas, expedida por el H. Congreso del Estado con decreto No. 210 el 25 de octubre de 1991, aboga la publicada en el Periódico Oficial el 22 de noviembre de 1985. En primer término amplía de 9 a 13 el número de dependencias centralizadas, con la creación de 4 nuevas secretarías. La de Planeación para separar las funciones del gasto público, otorgar mayor jerarquía al control presupuestal y a las tareas globales de planeación.

La de Educación, Cultura y Deporte, por la necesidad de establecer un nuevo órgano administrativo con atribuciones adecuadas para convenir con el gobierno federal los programas de descentralización y gestionar mayores recursos para las crecientes necesidades del desarrollo educativo, así como elevar el nivel cultural, en todos sus órdenes.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente enfatiza la importancia del desarrollo urbano y otorga mayor atención a la conservación de los ecosistemas. La de Desarrollo Pesquero, surge por la importancia que la pesca tiene para la entidad y la cual requiere de la aplicación de nuevas estrategias que fomenten su desarrollo.

Complementariamente, amplía el número de unidades y órganos rectores de actividades y sectores que se consideraron prioritarios. Se establecieron 7 unidades de apoyo y asesoría del gobernador del estado y se modificaron los requisitos para ser titular de una dependencia, al sustituir la exigencia de que sean campechanos por nacimiento por la de ser mexicanos por nacimiento.

De las otras nueve secretarías que permanecieron en la Ley de 1991, cuatro tuvieron significativas modificaciones en sus atribuciones y 5 las conservaron. En la Secretaría de Gobierno se suprimieron las relativas a la educación, cultura, deporte y asuntos indígenas. La de Finanzas conservó solamente atribuciones fiscales, de captación de ingresos y tesorería.

En la Secretaría de Desarrollo Económico se desprenden las atribuciones en materia pesquera y se añaden otras para impulsar la modernización económica y hacer de Campeche una entidad competitiva y atractiva a las iniciativas de inversión nacional y extranjera, así como para fomentar las exportaciones en un ambiente propicio para su desarrollo.

En la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas se desprenden las atribuciones en materia de desarrollo urbano y de preservación ecológica y se fortalecen las relativas a construcción y conservación de carreteras y caminos rurales, quedando como Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La LOAPE se modifica por segunda vez el 8 de julio de 1992 con el decreto No. 285 del H. Congreso del Estado, por medio del cual, la recién creada Secretaría de Planeación desaparece y se sustituye por la de Desarrollo Social, que incorpora las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, que también desaparece.

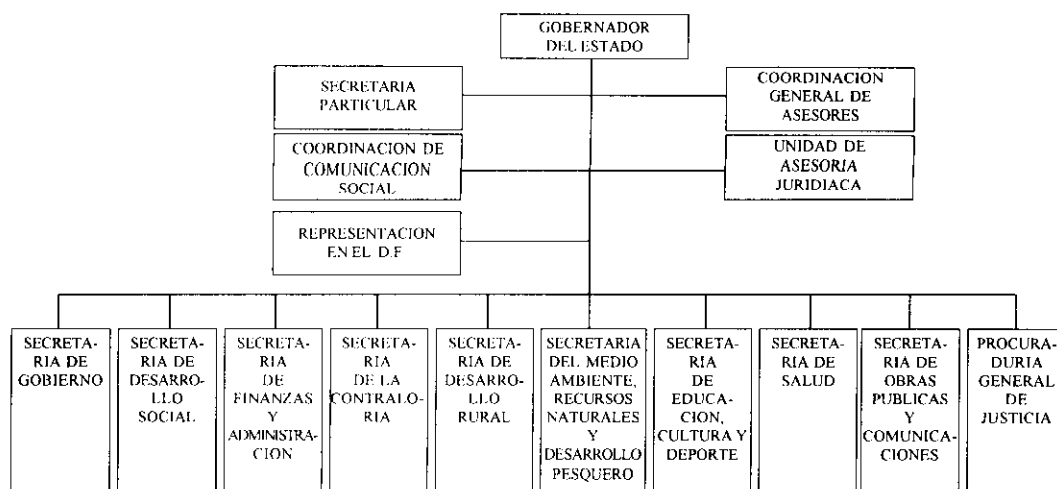
El 11 de marzo de 1995 se publican en el Periódico Oficial del Estado las últimas reformas a esta Ley, destacando la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyas funciones pasan a formar parte de un organismo descentralizado denominado "Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche"¹; la desaparición de la Oficialía Mayor cuyas funciones de administración pasan a la de Finanzas, cambiando el nombre de ésta a Secretaría de Finanzas y Administración; las relativas a desarrollo administrativo y organizacional pasan a la Secretaría de la Contraloría. Asimismo, la de Desarrollo Pesquero cambia su nombre por el de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero, con lo cual se incorporan a ella las funciones de medio ambiente que estaban adscritas a la de Desarrollo Social.

En relación a los órganos de apoyo del gobernador del estado, desaparece la Secretaría Técnica y sus funciones se trasladan a la Secretaría Particular.

Administración pública centralizada

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial el 25 de octubre de 1991 y modificada por última vez el 11 de marzo de 1995 con decreto No. 56, establece que la administración centralizada se compone por la gubernatura, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las formas de organización y funcionamiento de las dependencias, que a continuación se presenta:

¹ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Mayo 11 de 1995.- Campeche, Cam.- Páginas 1 y 2.



Con base en esta estructura y con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la LOAPE, el ejecutivo del estado promovió el 31 de marzo de 1995 y el 5 de julio de 1996 los acuerdos para establecer la conformación administrativa de las dependencias de la Administración pública centralizada, que abrogó el anterior acuerdo publicado en el Periódico Oficial el 21 de diciembre de 1994, para adecuarse a la dinámica de los cambios generados por el desarrollo de las diversas dependencias, promover la eficacia de los programas de gobierno y atender con criterios de eficiencia, modernización y racionalidad la buena marcha de los asuntos administrativos.

Administración pública paraestatal

En lo que compete a la administración pública paraestatal, ésta se encuentra constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Para definir con exactitud la forma jurídica que adquiere cada una de estas entidades deberemos referirnos a lo que establece la LOAPE en sus artículos 30 y 31, en donde se indica que los organismos descentralizados se distinguen por haber sido creados por disposición expresa del Congreso del Estado o por el ejecutivo del estado y cuentan con la personalidad jurídica y patrimonio propios, esto es, que dicho patrimonio se constituye con recursos, bienes, aportaciones o concesiones que le aporta el gobierno del estado, total o parcialmente.

No obstante que en la Constitución Política del Estado se asienta que una de las facultades del titular del ejecutivo es crear organismos descentralizados o desconcentrados², se observa que en la LOAPE no se precisa la ubicación de los organismos desconcentrados, lo cual ha generado, en la práctica, interpretaciones erróneas sobre la naturaleza misma de aquellas.

² Constitución Política del Estado de Campeche.- Gran Comisión de la LIII Legislatura del Estado de Campeche.- Septiembre de 1989.- Campeche, Cam., Pág. 33.

ENTIDADES PARAESTATALES Y ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

No.	NOMBRE DE LA ENTIDAD PARAESTATAL	FECHA DE CREACION	TIPO DE ORGANISMOS
1	Hospital " Dr. Manuel Campos"	26/07/49	DESCENTRALIZADO
2	Hospital Psiquiátrico	26/07/49	DESCENTRALIZADO
3	Comité estatal de Caminos Vecinales	31/12/49	DESCENTRALIZADO
4	Instituto Campechano	31/08/65	DESCENTRALIZADO
5	Universidad Autónoma del Carmen	13/06/67	DESCENTRALIZADO
6	Centro de Rehabilitación y Educación Especial	1/01/72	DESCENTRALIZADO
7	Instituto de Desarrollo de los Recursos Humanos del Estado	27/04/74	DESCENTRALIZADO
8	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trab. del Edo. de Cam.	3/06/77	DESCENTRALIZADO
9	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	14/06/77	DESCENTRALIZADO
10	Instituto de la Senectud en Campeche	19/11/82	DESCENTRALIZADO
11	Instituto de Cultura	31/12/85	DESCENTRALIZADO
12	Coordinación de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte	2/08/86	DESCENTRALIZADO
13	Sistema Campechano de Radio	14/04/88	DESCENTRALIZADO
14	Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía	8/11/88	DESCENTRALIZADO
15	Instituto de la Juventud y el Deporte	11/08/89	DESCENTRALIZADO
16	Instituto de la Vivienda de Campeche	28/10/89	DESCENTRALIZADO
17	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	14/01/90	DESCENTRALIZADO
18	Colegio de Bachilleres del Estado	7/09/90	DESCENTRALIZADO
19	H. Tribunal Electoral de Estado	28/12/90	DESCENTRALIZADO
20	Universidad Autónoma de Campeche	20/06/91	DESCENTRALIZADO
21	Consejo Estatal de Población	27/05/92	DESCENTRALIZADO
22	Patronato Pro-industria Penitenciaria del CERESO de San Fco. Koben	30/06/92	DESCENTRALIZADO
23	Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo	8/10/92	DESCENTRALIZADO
24	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado	21/12/92	DESCENTRALIZADO
25	Comisión del Derecho Humanos	1/01/93	DESCENTRALIZADO
26	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado	27/08/93	DESCENTRALIZADO
27	Coordinación General de Turismo	24/11/93	DESCENTRALIZADO
28	Consejo Electoral del Estado	31/12/93	DESCENTRALIZADO
29	Comercializadora Ah-Kim-Pech	7/01/94	DESCENTRALIZADO
30	Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya	29/01/94	DESCENTRALIZADO
31	Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud del Estado	23/05/94	DESCENTRALIZADO
32	Instituto Catastral del Estado de Campeche	31/05/94	DESCENTRALIZADO
33	Colegio de Estudios Científico y Tecnológicos del Estado	20/10/94	DESCENTRALIZADO
34	Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche	11/05/95	DESCENTRALIZADO
35	Instituto de Desarrollo y Formación Social	11/09/95	DESCENTRALIZADO
36	Administración Portuaria Integral S.A. de C.V	6/10/95	EMPRESA DE PART
37	Administración de la Beneficencia Pública del Estado	29/02/96	DESCONCENTRADO
38	Consejo Local del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado	25/04/96	DESCONCENTRADO
39	Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado	7/09/96	DESCENTRALIZADO
40	Casa Hogar de Ancianos	N/D	DESCENTRALIZADO

Fuente: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

Por su parte, la LOAPE señala en su artículo 32, que *«Son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:*

- Que el gobierno del estado o uno o más organismos de la administración pública paraestatal, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social;
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el gobierno estatal; o
- Que al gobierno estatal corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o al director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno o su equivalente.»³

La administración pública paraestatal se regirá de acuerdo a las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos que sean dictados para los efectos legales correspondientes, y se sectorizarán de acuerdo a las normas que dicte el ejecutivo del estado. Las entidades de participación estatal mayoritaria que utilicen o que se conformen con títulos representativos y acciones, se regirán de acuerdo a la Ley de Sociedades Mercantiles.

En cuanto a los fideicomisos, por regla general, no cuentan con una estructura administrativa para su funcionamiento, siendo principalmente esquemas financieros para algún fin específico. Como ejemplos de ellos, podemos mencionar a los siguientes: Fideicomiso para el Desarrollo de Campeche, Fideicomiso Fondo de Vivienda del Estado de Campeche, Fondo Estatal de Fomento Industrial, Fondo para el Desarrollo Sustentable de la Península de Atasta, Fondo para el Fomento de Estudios y Proyectos de Investigación y Desarrollo Pesquero.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Con fundamento en lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, el ejecutivo determina cómo se deben coordinar las entidades de acuerdo al sector en que cada una de ellas tenga competencia.

De esta forma, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables se designa a una de las secretarías de la administración pública centralizada como cabeza de sector y ésta será la encargada de supervisar y coordinar las actividades de las entidades paraestatales.

Es necesario aclarar que el organismo desconcentrado denominado Coordinación General de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte no se sectoriza, sino que depende directamente del gobernador del estado, al igual que el organismo descentralizado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁴

Las relaciones que se dan entre la administración pública estatal y la federal, se basan principalmente en los ámbitos de acción común, entre las dependencias de ambos niveles de gobierno.

³ Periódico Oficial. Gobierno del Estado de Campeche. decreto No. 210. Octubre 26 de 1991. Campeche, Camp. Pág. 43.

⁴ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Marzo 31 de 1995.- Campeche, Cam.- Páginas 6 y 7.

Adicionalmente, debido a que existen programas específicos que por su naturaleza implican la intervención de dos o más dependencias, se crean comités o comisiones que involucran a las que tengan injerencia en esos programas, como son el Gabinete Económico del Gobierno del Estado⁵, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, el Comité Estatal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Comisión Permanente de Desregulación y Simplificación Administrativa y el Consejo para la Modernización y Calidad de la Administración Pública Estatal.⁶

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

La Constitución Política del estado determina las facultades y obligaciones de los poderes legislativo y ejecutivo para expedir y promover la creación de leyes relativas a la planeación del desarrollo económico y social.

La Ley de Planeación del Estado de Campeche, que está en vigor desde el 6 de diciembre de 1985, señala normas y principios básicos conforme a los cuales se planea el desarrollo integral de la entidad y se encauzan las actividades de la administración pública estatal y municipal. Asimismo, plantea las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, la coordinación con el gobierno federal, los ayuntamientos y la participación de los grupos sociales en forma organizada.

Este sistema estatal forma parte de un Sistema Nacional de Planeación, establecido para el manejo de los recursos económicos provenientes del gobierno federal, principalmente. En él, se concibe a la planeación estatal del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones con base en el ejercicio de las atribuciones de gobierno y de las actividades económica, social, política y cultural, teniendo como propósito la transformación de la realidad del estado respetando las normas, principios y objetivos que la Constitución, la Estatal y leyes de la materia establecen. Para ello demanda la definición de objetivos, metas, estrategias y prioridades, todo lo cual se expresa en el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas operativos anuales, programas sectoriales y programas especiales. A su vez, los presidentes municipales elaboran los planes municipales de desarrollo y programas operativos anuales respectivos. La operación del Sistema Estatal de Planeación está a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Campeche (COPLADECAM) que coordina los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno y de la población con sus organizaciones representativas, dentro de un proceso de descentralización que busca llevar las decisiones al sitio donde se presentan los problemas.

La observancia de estos postulados normativos, presenta diversos grados de cumplimiento. El esquema planteado por la Ley se encuentra formalmente integrado, ya que se tienen instalados en el COPLADECAM y en cada municipio el respectivo comité de planeación municipal. De estos órganos se desprendieron el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 y los

⁵ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Octubre 21 de 1993.- Campeche, Cam.

⁶ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Septiembre 19 de 1995.- Campeche, Cam.

nueve planes de desarrollo municipal. Anualmente se firma un Convenio de Desarrollo Social, que es el instrumento mediante el cual la entidad recibe recursos del gobierno federal, mismos que se complementan con aportaciones estatales.

Los fondos derivados de este convenio constituyen para el estado la principal fuente de recursos para combatir la pobreza. Su manejo local ha propiciado el perfeccionamiento de las estructuras en lo técnico y administrativo, a la vez que promueve la participación social al quedar las decisiones bajo responsabilidad de los beneficiarios de las obras que, organizados en comités, realizan un consenso, incrementando con ello el impacto social y la transparencia en la aplicación de las inversiones.

En 1995 y 1996 el proceso de descentralización del Ramo XXVI «Superación de la Pobreza» del Presupuesto de Egresos Federal, considerado como una acción genérica de implementación del nuevo federalismo, en su vertiente de fortalecimiento municipal, incluye la constitución de Consejos de Desarrollo Social Municipal (CDSM) como órganos deliberativos, al concretar con la priorización de obras por parte de las comunidades beneficiadas, la etapa de planeación que de este modo adquiere la modalidad participativa, y que mediante la concertación se busca suplementar con la de ejecución y cerrando el círculo del proceso con la convergencia del Programa de Contraloría Social. Estos consejos constituidos formalmente con el predominio de la participación social, son informados y motivados para ejercer la función de control y vigilancia en la aplicación de los recursos públicos y en la conducta de los servidores públicos. Asimismo, para promover en sus comunidades esta práctica, hacerla organizada y constante.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal, es el de mayor avance en su descentralización, y su ejercicio es de entera responsabilidad del estado y municipios, de tal forma que incide más en las zonas marginadas o prioritarias. Las autoridades municipales se han sumado al proceso desplegando esfuerzos para mejorar sus capacidades en la administración de recursos, formulación de expedientes técnicos, controles financieros y contables, conjuntamente con la organización social.

El ayuntamiento se apoya en un Consejo de Desarrollo Social, que es presidido por el presidente municipal y es el encargado de promover la participación de la comunidad para definir el destino de los fondos. Operan consejos en cada municipio, los cuales a su vez, tienen comités comunitarios por localidad, que son los responsables de las obras y acciones.

El proceso de descentralización, a medida que avanza, muestra sus ventajas principalmente en lo que se refiere a la posibilidad de decidir localmente el destino de los recursos y que éstos sean aplicados en las gestiones y conceptos más sensibles, incrementando con ello su impacto en el combate a la pobreza. Es un proceso perfectible, que demanda fortalecimiento de las estructuras municipales para lo cual es necesario intensificar el apoyo, la capacitación y la asesoría a estas instancias.

La estructura que incorpora sistemáticamente la participación social en el proceso de planeación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, básicamente en lo relativo a los

recursos convenidos con el gobierno federal. Por otra parte, a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, corresponde promover la participación social en la vigilancia y control de las obras y acciones que se acuerdan ejecutar conforme al Convenio de Desarrollo Social y a los recursos estrictamente estatales.

La entidad es una de las precursoras de la participación social en el control de la gestión pública. A 1996 han sido capacitadas para ejercer funciones de vigilancia en la aplicación de recursos públicos de las obras y acciones derivados de los programas de desarrollo social, 6,073 personas, denominadas vocales de control y vigilancia de comités comunitarios⁷. De igual manera, se ha hecho de su conocimiento la mecánica e instrumentos de operación del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía, al que se les invita a incorporarse para que apoyen captando y atendiendo aquellas que por su grado de dificultades puedan resolver en el seno de sus comunidades de los comités respectivos o las tramiten en el módulo de la cabecera municipal al que pertenecen.

En el Convenio de Desarrollo Social Federación-Estado y el homólogo Estado-Municipio los gobiernos acuerdan impulsar la descentralización de recursos y programas, funciones y medios. Así, en los últimos 18 meses se han suscrito dos programas de contraloría social con cada uno de los nueve municipios de la entidad, para cuya realización se ha brindado asistencia técnica a servidores públicos municipales quienes de esta manera se convierten en conducto de promoción de la participación social en el control y vigilancia de las acciones y proyectos de beneficio social, así como en tramitadores de las quejas y consultas ciudadanas.

El reto que enfrenta la sociedad campechana requiere integrar la participación de los sectores público, social y privado, en un esfuerzo por lograr mayor coordinación en el uso de los recursos y de las decisiones para satisfacer las crecientes demandas sociales, con prioridad en las carencias y rezagos y en fortalecer las potencialidades. Para ello se han formado, en julio de 1996, complementariamente a lo anterior, comités técnicooperativos regionales, que es un mecanismo que permite la interacción entre los tres ámbitos de gobierno y los ciudadanos, para priorizar y proponer programas de desarrollo comunitario.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

Desde el inicio de la década de los ochentas el gobierno federal dio muestras de promover una política económica caracterizada por la reprivatización de los bancos y los ajustes a la economía fueron señales para los inversionistas locales y extranjeros. Adicionalmente, las medidas para mejorar las finanzas públicas, la disminución del gasto social y especialmente la reducción de la participación y el tamaño del Estado en el desarrollo de la economía mexicana, que dieron lugar a la desincorporación de empresas y organismos paraestatales, generaron una idea de modernización de la administración pública, con enfoque estrictamente económico, monetarista o neoliberal. Este último aspecto, relativo al tamaño del «Estado» se enmarca en el «Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994».

⁷ Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

En congruencia a este propósito nacional, en Campeche se aplicaron iguales medidas en relación a las pocas empresas de participación estatal mayoritaria que existían: Aerocampeche, S.A. de C.V., creada en 1980, fue integrada a la administración pública centralizada debido a que su función era operar dos aviones al servicio del gobierno del estado, principalmente. Ah-Kim-Pech, S.A. de C.V., creada en 1983, fue liquidada debido a que su principal función de promover la venta de un conjunto de locales comerciales y administrar dicho conjunto resultaba innecesaria. Molinos del Sureste S.A. de C.V., es una fabrica de harinas con mucha antigüedad y no obstante operar con utilidades, se consideró que no era función del estado su administración, por lo que fue vendida a un grupo comercial del estado de Puebla. Diversos organismos descentralizados fueron extinguidos o fusionados con otros existentes, para optimizar su operación y evitar duplicidades.

Recientemente fue creada la Administración Portuaria Integral de Campeche (API) S.A. de C.V., con fecha 6 de octubre de 1995, para apoyar el desarrollo de la infraestructura portuaria de la entidad, y es la única empresa de participación estatal con que cuenta la administración pública, en congruencia con el propósito de desincorporar esta actividad a los estados por parte del gobierno federal.

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES Y ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

No.	NOMBRE DE LA ENTIDAD PARAESTATAL	FECHA DE CREACION	TIPO DE ORGANISMO
1	Hospital "Dr. Manuel Campos"	26/07/49	DESCENTRALIZADO
2	Hospital Psiquiatrico	26/07/49	DESCENTRALIZADO
3	Comité Estatal de Caminos Vecinales	31/12/49	DESCENTRALIZADO
4	Instituto Campechano	31/08/65	DESCENTRALIZADO
5	Universidad Autónoma del Carmen	13/06/67	DESCENTRALIZADO
6	Centro de Rehabilitación y Educación Especial	1/01/72	DESCONCENTRADO
7	Instituto de Desarrollo de los Recursos Humanos del Estado	27/04/74	DESCENTRALIZADO
8	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trab. del Edo. de Cam.	3/06/77	DESCENTRALIZADO
9	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	14/06/77	DESCENTRALIZADO
10	Instituto de la Senectud en Campeche	19/11/82	DESCONCENTRADO
11	Instituto de Cultura	31/12/85	DESCENTRALIZADO
12	Coordinación de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte	2/08/86	DESCONCENTRADO
13	Sistema Campechano de Radio.	14/04/88	DESCENTRALIZADO
14	Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía	8/11/88	DESCONCENTRADO
15	Instituto de la Juventud y el Deporte	11/08/89	DESCONCENTRADO
16	Instituto de la Vivienda de Campeche.	28/10/89	DESCENTRALIZADO
17	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	24/01/90	DESCONCENTRADO
18	Colegio de Bachilleres del Estado	7/09/90	DESCENTRALIZADO
19	H. Tribunal Electoral del Estado.	28/12/90	DESCENTRALIZADO
20	Universidad Autónoma de Campeche	20/06/91	DESCENTRALIZADO
21	Consejo Estatal de Población	27/05/92	DESCONCENTRADO
22	Patronato Pro-industria Penitenciaria del CERESO de San Fco. Koben.	30/06/92	DESCONCENTRADO
23	Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo.	8/10/92	DESCONCENTRADO
24	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado	21/12/92	DESCENTRALIZADO
25	Comisión de Derechos Humanos	1/01/93	DESCENTRALIZADO
26	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado	27/08/93	DESCONCENTRADO
27	Coordinación General de Turismo	24/11/93	DESCENTRALIZADO
28	Consejo Electoral del Estado	31/12/93	DESCENTRALIZADO
29	Comercializadora Ah-Kim-Pech	7/01/94	DESCONCENTRADO
30	Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya	29/01/94	DESCENTRALIZADO
31	Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud del Estado	23/05/94	DESCONCENTRADO
32	Instituto Catastral del Estado de Campeche	31/05/94	DESCENTRALIZADO
33	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado	20/10/94	DESCENTRALIZADO
34	Consejo de Inversión y Desarrollo de Campeche	11/05/95	DESCENTRALIZADO
35	Instituto de Desarrollo y Formación Social	11/09/95	DESCENTRALIZADO
36	Administración Portuaria Integral S.A. de C.V.	6/10/95	EMPRESA DE PART.
37	Administración de la Beneficiencia Pública del Estado	29/02/96	DESCONCENTRADO
38	Consejo Local del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado	25/04/96	DESCONCENTRADO
39	Instituto de Servicios Descentralizados de Salud Pública del Estado	7/09/96	DESCENTRALIZADO
40	Casa Hogar de Ancianos	N/D	DESCONCENTRADO

Fuente: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

COORDINACION DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOB. ESTATAL CON LAS DEL GOB. FEDERAL Y ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL DE CAMPECHE

DEPENDENCIA ESTATAL	DEPENDENCIAS FEDERALES	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL DE CAMPECHE
Gobernador del Estado		- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) - Coordinación General de Seguridad Vialidad y Transporte
DIF		- Casa Hogar de Ancianos - Instituto Nacional de la Senectud en Campeche - Centro de Rehabilitación y Educación Especial
Secretaría de Gobierno	- Secretaría de Gobernación. - Secretaría de Relaciones Exteriores. - Secretaría de la Defensa Nacional. - Secretaría de Marina. - Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - Secretaría de la Reforma Agraria - Entidades Paraestatales de las citadas dependencias.	- Consejo Estatal de Población. - Comisión Campechana de Televisión y Cinematografía. - Sistema Campechano de Radio. - Consejo Electoral del Estado. - Patronato Para la Reincorporación Social por el Empleo - Patronato Pro-Industria Penitenciaria del CERESO - Comisión de Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya y otras Etnias Asentadas en el Estado de Campeche
Secretaría de Desarrollo Social	- Secretaría de Desarrollo Social. - Secretaría de Energía. - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. - Secretaría de Turismo. - Entidades Paraestatales de las citadas dependencias.	- Instituto de la Vivienda de Campeche. - Coordinación General de Turismo del Estado de Campeche. - Comercializadora Ah-Kim-Pech. - Instituto de Calidad Total del Estado de Campeche.
Secretaría de Finanzas y Administración.	- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Entidades Paraestatales del Sistema Financiero Nacional	- Instituto Catastral del Estado de Campeche. - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado
Secretaría de la Contraloría	- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación.	
Secretaría de Desarrollo Rural	- Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia.	
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	- Secretaría de Educación Pública. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia.	- Universidad Autónoma de Campeche. - Universidad Autónoma de Carmen. - Instituto de Cultura - Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado. - Instituto Campechano. - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos. - Instituto de Capacitación para el Trabajo del Edo. - Colegio de Bachilleres.
Secretaría Estatal de Salud	- Secretaría de Salud. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia.	- Hospital "Dr. Manuel Campos" - Hospital Psiquiátrico. - Consejo Estatal de Enseñanza e Investigación en Salud.
Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia.	- Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado.
Procuraduría General de Justicia	- Procuraduría General de la República. - Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero.	- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. - Entidades Paraestatales de la citada dependencia.	

Fuente: Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche - Marzo 31 de 1995.- Campeche, Cam.- Páginas 5, 6, 7 y 8.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Contar con una sociedad más informada, más participativa y crítica, reclama una mejora continua de los servicios públicos, transparencia y honestidad en las actividades así como en el ejercicio de los recursos. Por ello, la administración pública desempeña un papel importante en los cambios que el gobierno realiza, por la diversidad de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población, gestionar y apoyar el suministro de insumos a la planta productiva, intervenir en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura, regular y promover actividades económicas y propiciar la generación de empleos.

Estos reclamos exigen un replanteamiento continuo de la actuación gubernamental para atender con calidad las necesidades de la población -su objetivo primordial, al ser ésta quien sufraga los bienes y servicios públicos.

Para responder a esta dinámica, resulta indispensable incorporar la consulta ciudadana en la definición de políticas para el mejoramiento de los servicios públicos. Con ello se refuerza el proceso democrático al darle una interacción política que enriquece el contenido y las propuestas, y coadyuva a que la función pública responda con eficacia y oportunidad. Además, son necesarias las acciones tendientes a la desregulación y simplificación administrativa, y las de difusión y explicación de los derechos de la ciudadanía, para reducir la subjetividad y discrecionalidad de las autoridades.

Por otra parte, la situación financiera del país demanda mayor racionalidad, tanto en la asignación como en el ejercicio del gasto, y una mayor atención a la dimensión y al costo de las estructuras administrativas.

En suma, la demanda social obliga a iniciar una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes y atender rezagos que requieren atención urgente.

Con la entrada en vigor de la Ley de Planeación en 1985, se formuló el «Plan Campeche 1985-1991»¹, como un instrumento de gobierno para establecer las políticas y estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo integral de la entidad. Con esa visión, el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997² establece las políticas sectoriales que orientan el esfuerzo del gobierno y sociedad, por medio de diversos programas que se formularon para especificar los objetivos y las líneas de acción.

Los programas sectoriales son los siguientes: financiamiento para el desarrollo, modernización del campo, de la pesca, de la industria, del comercio y abasto, del transporte, educativa y de la ciencia y tecnología, desarrollo turístico, de la cultura y las artes, urbano y vivienda, de capacitación y productividad, de procuración e impartición de justicia, de fomento del deporte, de la salud y seguridad social, de asistencia social, de alimentación, de protección ecológica y de población.

El estado de Campeche, como los demás manifiesta una serie de características, entre las que destaca la problemática del financiamiento. En este contexto, el gobierno adopta la planeación, para prever el desarrollo y la forma en que se organiza para realizar sus programas y proyectos.

PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

El Sistema de Planeación Democrática Estatal es un instrumento para captar y organizar las demandas ciudadanas y se convierte en la directriz de la administración pública, para determinar las prioridades y promover las acciones institucionales encaminadas a la solución de la problemática social.

Este sistema descansa en la voluntad de participación y colaboración de los diferentes sectores que conforman la sociedad y define las líneas de acción necesarias para el desarrollo integral del estado.

Para financiar dicho desarrollo deben involucrarse todos los aspectos del proceso económico, desde la generación, asignación, destino y uso de los recursos económicos en general, y de los financieros en particular, que a su vez incluyen tanto los presupuestales como los crediticios. Por ello, debe analizarse la composición del total de recursos transferidos al estado por las diversas fuentes e instrumentos, especialmente en los que interviene la administración pública estatal. El proceso de programación y presupuestación de las obras públicas y de los recursos provenientes del Gobierno Federal se apega a un manual y a un ordenamiento formalmente establecido que se da en el seno del COPLADECAM³ en relación a los recursos propios del estado, el proceso se lleva a cabo dentro de la Secretaría de Finanzas y Administración. El sustento de este proceso son los ingresos, por lo cual se hace un breve análisis de ellos.

Ingresos

Anualmente, el H. Congreso del Estado aprueba la Ley de Ingresos y por primera vez la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal que iniciará su vigencia en 1997.

Los ingresos públicos del estado se conforman por impuestos locales, derechos, aprovechamientos, participaciones y financiamientos⁴. En éstos, destacan por su monto los que se obtienen vía participaciones derivadas de la adhesión de Campeche al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las 31 entidades federativas en 1979, fue conformado para distribuir recursos a los estados en vez de participarles en diversos impuestos federales. Por ello, el Fondo General debe su origen a las participaciones percibidas por los estados en el sistema vigente hasta 1979 y a los gravámenes derogados, lo que fue virtualmente concluido en 1983.

El Fondo Financiero Complementario, es de naturaleza distinta al Fondo General y se estableció como una aportación del gobierno federal, para aliviar la situación financiera de las entidades

de menor desarrollo relativo que resultan menos beneficiadas en la distribución del Fondo General. Su importancia creció a partir de 1984, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1983. Este ya no operó para el año de 1990.

El Fondo de Fomento Municipal fue constituido para fortalecer las haciendas municipales y su origen se encuentra en la forma en que se distribuían los impuestos adicionales sobre los generales a la exportación e importación. Estos gravámenes constituyeron el patrimonio de las antiguas Juntas Federales de Mejoras Materiales, que fueron liquidadas, por lo que dichos recursos pasaron a los ayuntamientos.

La importancia de tales ingresos puede apreciarse, sin soslayar el índice de inflación, en el crecimiento de las cifras globales de participaciones fiscales, lo que ha fortalecido a las haciendas públicas, estatales y municipales. En efecto, mientras que en 1980 el monto total de participaciones ascendía a poco más de 1 millón de pesos, para el año de 1995 llegaron a 588 millones 550 mil pesos. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde su inicio en 1980 ha tenido ajustes y modificaciones que han repercutido en las participaciones del estado, por lo cual las cifras tienen un comportamiento variable en algunos años, aun cuando su ritmo de crecimiento ha sido superior a la media nacional. Podemos distinguir cinco períodos; de 1980 a 1983; de 1984 a 1987; de 1988 a 1989; de 1990 a 1991 y de 1992 a 1995.

En términos nominales, entre 1980 y 1985, crecieron 46.2% en promedio, de 1985 a 1991, 36.7% y de 1992 a 1995, 8.8%. En términos reales decrecieron en 1985, 1987, 1989 y aumentaron significativamente en 1983, 1984, 1986, 1988 y 1990. Para 1991 y 1992 esos incrementos han sido de 2.4 y 2.6%.⁵

Las participaciones en el Fondo General crecían por dos elementos, la recaudación participable y el cambio de los factores o porcentajes de cada entidad, que dependen de los impuestos asignables.

Los factores de distribución del Fondo General cambiaron a partir de 1984, supuestamente para premiar el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de las entidades federativas. Su cálculo requiere de la información que los contribuyentes proporcionan en sus declaraciones de impuestos al valor agregado y de los impuestos especiales. A dichos gravámenes se les denomina asignables en virtud de que el contribuyente asigna recaudación a favor de entidades en donde se realizan actividades económicas, independientemente de dónde se pague el impuesto.

Dentro de este sistema, Campeche manifestó un dinamismo superior al promedio nacional, pero sólo una mínima parte de ese dinamismo se reflejó en sus participaciones. De 1980 a 1986, Campeche incrementó los impuestos federales asignables 58.4 veces, mientras que a nivel nacional, el incremento en ese mismo período fue solo de 29.5 veces. La entidad prácticamente duplicó su recaudación respecto al conjunto nacional.

Las participaciones que se determinaban en base a los impuestos asignables, se incrementaron 28.3 veces en el período de 1983 a 1989, y si bien las participaciones de Campeche mejoraron en cuanto a su parte en el conjunto nacional, éstas no fueron proporcionales al esfuerzo recaudatorio del Estado, pasando de representar 0.88% del total del Fondo General de participaciones en 1983 al 1.10% en 1989. Los coeficientes con que la Entidad participa en la Coordinación Fiscal, respecto al total nacional en 12 años ha tenido la siguiente evolución:

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
%	1.02	1.08	1.18	1.06	1.36	1.07	1.10	1.09	1.34	1.26	1.24	1.24

Durante los períodos de evolución del Sistema, se dieron diversas inconsistencias entre el crecimiento de los impuestos asignables de un estado y las participaciones que recibía del Fondo General. Las distorsiones en su aplicación, permitieron que un número significativo de entidades, como fue el caso de Campeche, que realizaron un mayor esfuerzo recaudatorio y su peso específico en los impuestos asignables creció de manera importante, no viera reflejado ese crecimiento en el Fondo General y no conformara un buen esquema para incentivar el crecimiento de la recaudación. Si por una parte el Sistema generó beneficios, no ha podido cumplir con la idea original para calcular los cambios en el Fondo General, por lo cual no se han modificado los factores iniciales de este Fondo de manera significativa.

Participaciones fiscales provenientes de la explotación petrolera

Las participaciones recibidas por cinco estados se originan de su aportación a la producción nacional de crudo en el año de 1979, Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Cada entidad participó en el Fondo General, según un porcentaje de la recaudación federal participable, que al sumarse dan el total de las participaciones fiscales provenientes del petróleo.

La explotación del crudo en la sonda de Campeche comienza en 1979, por ello su aportación a la producción nacional fue sumamente reducida. Con el transcurso del tiempo, la producción de crudo fue conformando una mayor parte del total nacional. Sin embargo, debido a la desvinculación de las participaciones de la producción petrolera a partir de 1980, no se tomó la producción del petróleo en el estado de Campeche para la determinación de sus participaciones.

El coeficiente que corresponde a la entidad en la «bolsa petrolera» desde 1980 fue 3.8060% según el Anexo 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por ello, el gobierno del Estado realizó gestiones y planteamientos para convencer a las autoridades hacendarias y a los órganos integrantes de la Coordinación Fiscal, de la necesidad de modificar dicho porcentaje en razón de la evolución de la industria petrolera, y fue así que a partir de 1990 se firmó un trascendental acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que elevaría anualmente las participaciones del estado.

El acuerdo suscrito con el Gobierno Federal expresa que en atención a la situación financiera del estado y la circunstancia de tener que efectuar erogaciones importantes por la explotación de petróleo que se realiza en la región, sin que se beneficie al estado, a partir del ejercicio fiscal de 1990 se conviene otorgar un apoyo económico por la cantidad de 43 millones 245 mil pesos, como una participación adicional a las que correspondan al estado en dicho ejercicio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para el cálculo de dicho apoyo en los años siguientes a 1990 se determinará el por ciento que esa cantidad represente en la recaudación federal participable, excluyendo devoluciones, del ejercicio de 1990. Dicho por ciento se aplicará a la recaudación federal participable que el gobierno federal obtenga en cada ejercicio fiscal y la cantidad resultante se incrementará anualmente con recursos provenientes del gobierno federal, al Fondo General de Participaciones y a la fórmula individual del estado, para todos los aspectos de distribución y determinación de las participaciones.

Por ello, la proporción que a Campeche corresponde del total de las participaciones se ha incrementado, pero mucho menos de lo que le hubiera correspondido de acuerdo al volumen de la producción de crudo y gas natural.

Por otro lado y bajo el criterio de producto interno bruto estatal, cabe resaltar un diferente patrón en dos estados petroleros: en 1991, Campeche recibe casi 70% menos en participaciones y Tabasco recibe 60% más de su aportación al PIB.⁶

Recursos económicos provenientes de la explotación petrolera

Las actividades petroleras en el Estado de Campeche se iniciaron en la década de los setentas, con el descubrimiento y aprovechamiento del campo productor de gas «Xicalango», en 1974 se perforó el primer pozo productor de crudo, el «Chac 1».

Fue hasta 1978 cuando se inició el desarrollo petrolero, con la instalación de la plataforma «Akal-c». En 1979, con el descubrimiento del enorme campo «CANTARELL», se demostró la potencial riqueza de los yacimientos de la Sonda de Campeche. A partir de 1981, Campeche se convirtió en el primer productor de crudo del país. Ese año produjo casi la mitad del crudo y la octava parte del gas nacional. En 1988, con menos del 4% de los pozos en producción a nivel nacional, produjo el 67.3% del crudo y el 28.8% de gas. En 1996, la producción es de alrededor de 74% del crudo y 36.6% de gas natural. Estas cifras demuestran la alta productividad de la zona.⁷

La tendencia al crecimiento de los volúmenes de extracción de crudo y gas en este sitio, así como la consecuente disminución en las otras áreas petroleras del país, hace probable que durante los próximos años las zonas petroleras del estado de Campeche sigan siendo la base de la producción nacional. La inversión de PEMEX se ha canalizado hacia la perforación de pozos y a las instalaciones complementarias de exploración y de desarrollo.

Por su parte, la administración pública local emprendió una labor de coordinación con la paraestatal que dio lugar en 1986, a la creación de la Comisión para el Desarrollo de las

Zonas Petroleras del Estado de Campeche. De esa coordinación, se han obtenido importantes apoyos, en especie y en efectivo.

Recursos federales

Para los recursos federales establecidos en el Convenio de Desarrollo Social se tiene un proceso de programación y presupuestación definido y son importantes para el desarrollo de la entidad por su monto e impacto social, con un crecimiento promedio de 53.3% en los últimos 10 años. Cabe distinguir en la evolución de los montos ejercidos dos períodos, de 1985 a 1990, en los que tuvieron un crecimiento de 80.2% y de 1991 a 1995 por 26.5%.

La estructura financiera concertada con el gobierno estatal, se ha definido en función de sus condiciones financieras y económicas. El porcentaje que corresponde aportar al gobierno federal es 90% y para el gobierno estatal 10%, de tal manera que no se vea limitada la participación de este último, con el propósito de cumplir metas programadas en beneficio de la población atendida. En algunos programas se incorpora la participación crediticia y la aportación de los beneficiarios acordada con los Consejos de Desarrollo Municipal.

Para el ejercicio de estos recursos la Secretaría de Desarrollo Social comunica oficialmente durante el mes de enero de cada año las asignaciones del Ramo XXVI a los gobiernos estatales, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la H. Cámara de Diputados.

El COPLADE informa a los municipios y Consejos de Desarrollo Municipal o COPLADEMUN en su caso la asignación que les corresponda, a fin de que definan su proceso de programación dentro de ese marco cuantitativo.

En la premisa de otorgar a los estados y municipios mayor participación en los procesos de planeación, programación, presupuestación, autorización, aprobación y ejercicio del gasto, así como el fortalecimiento de los mecanismos de registro, control, seguimiento y evaluación de las metas y acciones, el esquema de operación se basa en la suscripción del Convenio de Desarrollo Social entre el gobierno federal y el gobierno del estado.

Egresos

De conformidad con los montos establecidos en la Ley de Ingresos, se formula la Ley del Presupuesto de Egresos que se somete a la aprobación del H. Congreso del Estado.

En relación a los egresos del gobierno local, su mayor proporción se destina al gasto administrativo, al absorber 51% del presupuesto directo del estado y 41% las transferencias, contra la tendencia de disminuirlas, quedando a la inversión solamente 8%.⁸

Al concluir septiembre de 1991, el gobierno del estado en forma directa tenía solamente créditos contraídos a largo plazo con Banobras, con un monto aproximado de 4 millones de

pesos y al concluir ese año la suma ascendió a 7 millones 87 mil pesos, para todo el estado, incluyendo municipios y organismos descentralizados.⁹ A partir de esa fecha, el gobierno gestionó créditos adicionales durante 1992, 1993, y 1994 y la crisis económica de ese último año limitó sus posibilidades para obtener otros en 1995,¹⁰ dando paso a trastornos en la política de gasto estatal, al generarse problemas de liquidez e incapacidad de pago para cubrir un creciente servicio de la deuda contraída. Con Banobras el saldo al mes de abril de 1995, ascendía a 184.7 millones de pesos.¹¹

Por la importancia que los gastos administrativos tienen en el presupuesto estatal, se incluyen comentarios al sistema de control de los principales rubros de esos gastos de operación.

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

Administración de recursos humanos

El Sistema de Recursos Humanos de las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, se administra a través de la Dirección de Administración de Personal como unidad de apoyo, concentradora, dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración, encargada de implantar y vigilar el cumplimiento de las normas, políticas, sistemas y procedimientos relativos a sueldos y salarios, prestaciones, y en general de las obligaciones y derechos de los servidores públicos, que permitan su desempeño laboral óptimo. Cada entidad pública tiene, dentro de su estructura organizacional una coordinación administrativa encargada del control de su personal, que realizan los trámites por incidencias y movimientos que ocurren en su unidad de adscripción, ante la Dirección de Administración de Personal.

Formalmente no existen procedimientos definidos de reclutamiento, selección, contratación e inducción del personal. En cada entidad pública estos procesos se llevan a cabo de manera heterogénea, y en algunos casos aplican una metodología incipiente, como pueden ser entrevistas estructuradas a los aspirantes a plazas vacantes. Además fundamentan y determinan directamente sus requerimientos ante la Dirección de Administración de Personal, quien procede a la autorización del movimiento, previa presupuestación. No obstante contar con una «bolsa de trabajo», no se acude con frecuencia a ella, ni existen procesos para determinar candidatos internos a ocupar promociones o nuevas plazas.

El proceso de administración de sueldos y salarios se regula en base a las modificaciones de los salarios mínimos generales; en ocasiones se realizan análisis comparativos de sueldos con las dependencias federales, sin aplicar técnicas de evaluación de puestos y la asignación correspondiente de las percepciones, ya que se encuentra en proceso de elaboración el Catálogo General de Puestos del Poder Ejecutivo, el cual servirá de base para ello.

El registro de los movimientos e incidencias del personal adscrito a las diversas entidades públicas se concentran en la Dirección de Administración de Personal y tales registros se incorporan a expedientes para análisis y toma de decisiones con relación a promociones, reubicaciones, desarrollo de personal o sanciones. El proceso de control se administra a través de sistemas computarizados.

Para el desarrollo del personal existe una división de funciones, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal confiere la facultad de la capacitación, adiestramiento y desarrollo de personal a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y los otros procesos a la Secretaría de Finanzas y Administración. En este sentido los esfuerzos que se realizan en pro del desarrollo del personal adscrito al servicio público son paralelos, sin lograr complementarse, ya que las acciones emprendidas se realizan sin coordinación y con criterios diversos.

Administración de Recursos Materiales y Control Patrimonial

La administración de los recursos materiales del gobierno del estado de Campeche, tiene su fundamentación legal en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Campeche¹² y en la Ley del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Campeche para el Ejercicio Fiscal de 1996.¹³

La función de administrar y asegurar la operación, la conservación y el mantenimiento de los bienes muebles y de las adquisiciones, así como llevar el inventario correspondiente debidamente actualizado, estaba a cargo de la Dirección de Recursos Materiales dependiente de la Oficialía Mayor. Posteriormente y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública,¹⁴ al desaparecer ésta y crearse la Subsecretaría de Administración dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración¹⁵ y considerando necesario contar con una estructura dedicada en forma exclusiva a los recursos materiales y al control de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio del Estado, se crea la Dirección de Recursos Materiales y Control Patrimonial por acuerdo del Titular del Ejecutivo que modifica el reglamento interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.¹⁶

A través de esa Dirección, se implementó un sistema integral para el inventario de los bienes muebles, con la finalidad de que todas las dependencias y organismos de la administración pública realicen en forma homogénea el control adecuado de los bienes adquiridos. Para poder desarrollar este Sistema, se creó un catálogo, de acuerdo a las necesidades de las dependencias que se actualiza constantemente y otro de ramos y unidades presupuestales con el fin de ubicar cada uno de los bienes muebles. Cabe señalar, que ninguna dependencia está facultada para adquirir en forma directa o indirecta bienes, definidos en el catálogo, quedando exclusivamente esta responsabilidad a la citada Dirección.

Referente a la administración de los bienes inmuebles propiedad del gobierno del estado, y con el fin de contar con un control adecuado que permita obtener información ágil y oportuna, se estableció en forma similar, un sistema de inventarios y de integración de documentos necesarios para conocer el número de los inmuebles y sus condiciones legales, que conforman el patrimonio total.

Administración de recursos financieros

Los criterios económicos para la administración del gasto público se basan, además de las Leyes de Ingresos y de Egresos, por primera vez, en la Ley de Coordinación Hacendaria del

Estado de Campeche para iniciar en 1997, así como en las reformas y adiciones a la Ley de Control Presupuestal y Gasto Público y en la Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Las participaciones a las Municipios para 1997, serán el 25% del Fondo General, ya que desde 1990, eran 23%.

Con anterioridad a las iniciativas de Ley, en octubre de cada año empieza el proceso de programación de recursos, con apego a los criterios que al respecto emite la Secretaría de Finanzas y Administración, entidad globalizadora del proceso, quien recibe de cada entidad de la Administración Pública Central y Paraestatal las propuestas que se someten a revisión, primero de conformidad al Manual Único de Programación y Presupuestación y posteriormente al denominado Gabinete Económico del Gobierno del Estado y a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, presididas por el Titular del Ejecutivo del Estado.

La Secretaría de Finanzas y Administración, a través de la Tesorería, de la Dirección de Control Presupuestal y de la Dirección de Contabilidad verifican el apego del ejercicio de los recursos a la normatividad establecida. Asimismo, la Secretaría de la Contraloría mantiene una presencia permanente de control a los sistemas y procedimientos que regulan el gasto público. Actualmente se encuentran en proceso de elaboración los criterios para incorporar y uniformar la Contabilidad y los procesos de control de ingresos y egresos del sector Paraestatal y de los organismos desconcentrados.

Administración de recursos informáticos.

Las dependencias del ejecutivo presentan a la Dirección de Informática de la Secretaría de Finanzas y Administración su programa en el que establecen los objetivos y sus requerimientos, así como la calendarización de los resultados a alcanzar, por ser ésta la autoridad establecida para normar, coordinar y evaluar el desarrollo informático. Cabe señalar que en 1996, todas las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal cuentan con equipos de cómputo. El gobierno del Estado inicio en 1987 un programa integral para adquirir equipos y sistematizar sus operaciones, y en un esfuerzo ininterrumpido se han modernizado los sistemas y adquirido otros equipos de mayor capacidad para eficientar las funciones de la administración pública. Todavía se requiere la actualización de sistemas y la ampliación del parque informático existente.

CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

El ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y de acuerdo con el ejecutivo estatal se compromete a fortalecer sus áreas técnicas e impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y acciones de la Política de Desarrollo Social así como promover ante las autoridades municipales, que los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, sean ejecutados preferentemente con la participación de la sociedad organizada con el apoyo y la asesoría de los municipios u otras dependencias, o bien de los colegios de profesionistas y universidades. También, se comprometen a impulsar la participación

comunitaria en la ejecución de las obras del Fondo de Prioridades Estatales y del Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

La ejecución de los programas y de las obras provenientes de esos Fondos están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan el gasto público federal, principalmente las Leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Adquisiciones y Obras Públicas y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El seguimiento, control y evaluación del ejercicio del gasto se realiza por parte de la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Desarrollo Social, para integrar y presentar a las instancias correspondientes, los documentos institucionales en los que se reflejen los resultados alcanzados.

El Sistema Unico de Registro es la nueva herramienta de comunicación, vía sistema de cómputo, que se instrumentó dentro de los mecanismos de control y seguimiento, para facilitar la interacción entre los municipios, el Gobierno Estatal, la Delegación de la SEDESOL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a fin de que opere, una red digitalizada, a nivel nacional, con la información oportuna generada en las diferentes etapas del Ejercicio Presupuestal.

Por su parte, la Delegación de SEDESOL en el Estado envía mensualmente los avances del programa anual de gasto, a la Dirección General de Planeación para la integración del informe respectivo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la H. Cámara de Diputados.

En forma similar al Manual Unico de Operación para 1996, elaborado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal, el Gobierno del Estado pone a disposición de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública un Manual Unico de Programación Presupuestación para 1996, elaborado en la Secretaría de Finanzas y Administración. Este constituye un instrumento de apoyo para la programación y el ejercicio de recursos en forma ordenada, que permita orientar éstos, hacia las demandas más sentidas de la población campechana.

La debida observancia a dicho manual permite enlazar los «Programas Operativos Anuales» de las diversas Dependencias y Entidades que conforman la administración pública, con sus respectivas propuestas de presupuesto de egresos. Destaca la preocupación permanente del ejecutivo Estatal para que las finanzas públicas de Campeche tengan equilibrio entre los ingresos y los egresos y un control más estricto del destino de los recursos.

Las tareas de control y evaluación que retroalimentan a los sistemas de planeación y programación de recursos federales y estatales son enriquecedoras ya que propician la concertación de esfuerzos y recursos a través de una mayor coordinación interinstitucional entre los tres ámbitos de gobierno y las comunidades e impulsan la descentralización. Adicionalmente disponer del inventario estatal de obras públicas realizadas y en proceso, coadyuva a una mejor asignación de recursos y fortalece el proceso de seguimiento a las inversiones con el fin de verificar su cumplimiento.

El análisis de los recursos, que se concretan en obras físicas o acciones tangibles en beneficio de la sociedad se evalúan en relación a las demandas de la población a través de la consulta popular permanente apegada a criterios de viabilidad, a las prioridades estatales y a los propósitos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 y en los programas sectoriales.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, corresponde a la Secretaría de la Contraloría plantear, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Supervisión, Control y Evaluación Gubernamental

La gestión Pública tiene un reto inmediato, vincular más los procesos de programación, presupuestación y evaluación de los recursos federales, estatales y municipales e incorporar a un mayor número de ciudadanos, debidamente informados, a esas tareas. Avanzar en éstos propósitos fortalecería la gestión pública al aprovechar mejor los recursos económicos y acercaría su ejercicio al sentir de la población. Para ello se requiere que las áreas de apoyo de la administración pública tengan mayor conciencia de su papel respecto a las áreas sustantivas, conflicto a veces difícil de dirimir, y trabajar más en los programas de contraloría social que eleven el grado de pertenencia, presencia y participación de hombres y mujeres, de jóvenes y de personas de la tercera edad, dispuestos a coadyuvar a la obra de un gobierno comprometido con las mejores causas de sus comunidades.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA MILES DE NUEVOS PESOS

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
CAMPECHE					
INGRESOS	276 498	454 927	752 873	1 155 746	1 605 438
IMPUESTOS	128	183	360	9 300	13 025
PARTICIPACIONES FEDERALES	255 529	330 172	377 947	443 741	487 308
DERECHOS	1 108	2 252	4 627	5 588	5 328
PRODUCTOS	4 962	7 101	18 432	9 007	23 421
APROVECHAMIENTOS	8 377	19 433	42 203	236 381	401 077
DEUDA PUBLICA	1 455	33 074	224 198	279 289	412 732
POR CUENTA DE TERCEROS	6 937	62 708	85 105	156 513	195 358
DISPONIBILIDADES	-	-	-	15 947	87 184
EGRESOS	276 498	454 927	752 873	1 155 746	1 605 438
GASTOS ADMINISTRATIVOS	70 179	154 239	214 133	234 739	263 721
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	71 021	63 827	141 828	118 006	116 888
TRANSFERENCIAS	94 199	156 138	207 975	435 173	665 392
DEUDA PUBLICA	12 728	9 212	10 546	44 982	52 066
DISPONIBILIDADES	-	7 725	8 127	67 184	20 707
POR CUENTA DE TERCEROS	28 370	63 783	170 262	255 659	486 661

MOVIMIENTOS DE INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, (Pesos)

	Del 16/09/91 al 31/07/92	Del 1/08/92 al 30/06/93	Del 1/07/93 al 30/06/94	Del 1/07/94 al 30/06/95	Del 1/07/95 al 30/06/96
Existencia inicial en caja	10.483.136,14	3.375.701,00	18.040.804,00	24.073.335,00	51.426.686,00
Ingresos	458.375.409,90	684.250.925,00	969.767.906,00	1.192.713.418,00	1.498.554.587,00
Suma:	468.858.546,04	687.626.626,00	987.808.710,00	1.216.786.753,00	1.549.981.273,00
Egresos	465.482.845,19	669.585.822,00	963.735.375,00	1.165.360.067,00	1.437.215.597,00
Existencia en caja	3.375.700,85	18.040.804,00	24.073.335,00	51.426.686,00	112.765.676,00

INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, (Pesos)

	Del 16/08/91 al 31/07/92	Del 1/08/92 al 30/06/93	Del 1/07/93 al 30/06/94	Del 1/07/94 al 30/06/95	Del 1/07/95 al 30/06/96
Impuestos	240.384,90	3.839.990,00	11.659.764,00	13.610.520,00	26.751.727,00
Derechos	3.193.806,53	9.661.455,00	13.675.332,00	14.039.593,00	15.174.796,00
Productos	5.643.491,78	13.759.688,00	3.958.365,00	20.219.900,00	32.262.059,00
Aprovechamientos	41.574.083,14	35.195.122,00	13.873.994,00	12.900.698,00	54.233.913,00
Ingresos Extraordinarios	---	109.305.606,00	309.552.816,00	485.300.389,00	262.483.594,00
Participaciones	309.527.970,00	405.295.438,00	461.567.750,00	561.414.209,00	1.212.532.500,00
Financiamientos	98.195.673,55	107.193.626,00	155.479.885,00	85.228.109,00	-104.884.002,00
Total	458.375.409,90	684.250.925,00	969.767.906,00	1.192.713.418,00	1.498.554.587,00

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de 1991 a 1996
Gobierno del Estado de Campeche.- Campeche, Cam.

Denominación	Del 16/09/1991 al 31/07/92	Del 1/08/1992 al 30/06/93	Del 1/07/1993 al 30/06/94	Del 1/07/1994 al 30/06/95	Del 1/07/1995 al 30/06/96
Poder Legislativo	7.148.130,84	10.676.031,00	13.719.342,00	18.006.318,00	18.316.020,00
Poder Judicial	11.226.301,89	16.212.693,00	17.417.813,00	21.048.544,00	22.265.387,00
Poder Ejecutivo	16.622.943,23	20.248.425,00	29.827.721,00	20.472.122,00	25.845.025,00
Secretaría de Gobierno	28.321.546,60	20.942.119,00	29.294.438,00	21.874.360,00	22.846.667,00
Secretaría de Planeación	5.035.720,96	---	---	---	---
Secretaría de Desarrollo Social	---	7.525.441,00	9.758.122,00	10.997.378,00	16.095.601,00
Secretaría de Finanzas	17.596.047,32	12.473.170,00	15.105.621,00	16.841.343,00	---
Secretaría de Finanzas y Administración	---	---	---	---	24.897.582,00
Secretaría de la Contraloría	3.458.165,55	3.179.297,00	4.163.899,00	6.340.485,00	6.646.405,00
Secretaría de Desarrollo Económico	12.165.681,75	21.063.942,00	11.835.510,00	5.925.389,00	---
Secretaría de Desarrollo Rural	16.742.674,56	16.398.268,00	15.604.015,00	11.319.276,00	29.203.388,00
Secretaría de Desarrollo Pesquero	2.232.055,26	2.451.757,00	2.892.155,00	---	---
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Pesquero	---	---	---	3.245.449,00	5.173.682,00
Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	1.828.046,63	---	---	---	---
Secretaría de Educación Cultura y Deporte	15.430.240,91	114.515.475,00	301.970.673,00	414.387.322,00	604.168.200,00
Secretaría de Salud	2.178.266,68	4.193.855,00	5.771.560,00	7.231.820,00	8.078.129,00
Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	20.585.757,34	24.615.972,00	61.401.738,00	23.760.889,00	51.731.719,00
Oficialía Mayor	7.685.045,47	9.458.101,00	11.642.078,00	11.381.373,00	---
Procuraduría General de Justicia	8.985.622,11	9.196.980,00	10.870.780,00	12.470.984,00	15.225.473,00
Seguridad Pública	11.544.090,27	12.939.271,00	17.196.328,00	9.581.537,00	---
Organos Electorales	---	---	---	---	3.993.444,00
Organismos Descentralizados	62.358.606,32	58.604.959,00	72.128.022,00	90.772.943,00	---
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación	---	---	---	---	103.353.641,00
Participación a Municipios	80.001.089,00	102.826.710,00	131.948.613,00	169.904.446,00	214.652.580,00
Aportación a Convenios	33.619.355,51	80.738.828,00	43.038.654,00	48.709.954,00	31.847.154,00
Erogaciones Adicionales	91.849.708,75	93.529.053,00	91.787.332,00	104.002.498,00	91.766.043,00
Deuda Pública	8.867.748,24	27.795.475,00	66.360.961,00	137.085.637,00	141.109.457,00
Total	465.482.845,19	669.585.822,00	963.735.375,00	1.165.360.067,00	1.437.215.597,00

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de 1991 a 1996. - Gobierno del Estado de Campeche. - Campeche, Cam.

Notas

¹ Plan Campeche.- Gobierno del Estado de Campeche.- 1985.- Campeche, Cam.

² Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997.- Gobierno del Estado de Campeche.- 1992.- Campeche, Cam.

³ Anexo 3.6.

⁴ Anexo 3.1.

⁵ INAP.- Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Mun.- Marzo de 1996.- México, D.F.- Anexo 2 cuadro 1.

⁶ Fundación Colosio.- Retos y Propuestas, Federalismo Fiscal.- Pág. 60.

⁷ Pemex Exploración y Producción.- Región Marina Suroeste y Noreste y Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, agosto de 1996.

⁸ Carlos Sales Gutiérrez. Campeche, Apuntes Económicos y Sociales.- 1996.- México, D.F.- Pág. 184.

⁹ Ibid. Pág. 186.

¹⁰ Ibid. Pág. 188.

¹¹ Ibid. Pág. 187.

¹² Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Enero 12 de 1991.- Campeche, Cam.

¹³ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Diciembre 26 de 1995.- Campeche, Cam.

¹⁴ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Octubre 26 de 1991.- Campeche, Cam.

¹⁵ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Mayo 16 de 1995.- Campeche, Cam.

¹⁶ Periódico Oficial.- Gobierno del Estado de Campeche.- Julio 5 de 1996.- Campeche, Cam.