



Febrero 2010

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE OAXACA, MÉXICO. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Jorge Martín Cordero Torres

Profesor-investigador de la carrera en Administración Pública de la Universidad del Istmo campus Ixtepec, en el estado de Oaxaca, México.

j_cordero@bianni.unistmo.edu.mx

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cordero Torres, J.M.: *La administración pública en el estado de Oaxaca, México. Estructura y funciones*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2010. www.eumed.net/rev/cccss/07/jmct.htm

Resumen

La administración pública es el aparato del que se auxilia el poder ejecutivo del estado para cumplir con el mandato que le confiere la Constitución. Se define el concepto de Estado para posteriormente entender y describir al gobierno; la división del gobierno, para el ejercicio de sus funciones en Poder legislativo, Poder judicial y Poder ejecutivo. Se describe el fundamento jurídico, la organización, estructura y facultades de cada uno de los poderes.

Se trata entonces, la titularidad del gobernador del estado como jefe de la administración pública. Además de esto, el artículo describe la base jurídica-administrativa de la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, reflejando el carácter dual de la administración pública. En conclusión, podemos decir que se hace un uso eficiente de las formas de organización administrativa para poder satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Palabras clave: Gobierno, Administración pública estatal, Organización administrativa, estructura, funciones.

Summary

Public administration is the apparatus that helps the executive authority of the state to fulfill the mandate that is conferred by the Constitution. The concept of State is defined later to understand and to describe the government; the division of the government, for the exercise of

its Legislative, Judicial and Executive authority functions. It describes the legal foundation, the organization, structures and faculties of each one of the powers.

The title of the governor of the state is like the head of the public administration. Besides this, the article describes the legal-administrative base of the centralized public administration and the semi-official public administration, reflecting the dual character of the public administration. In conclusion, we can say that an efficient use is made of the forms of administrative organization to be able to satisfy the needs of citizenship.

Key words: Government, state public Administration, Administrative organization, structure, functions.

I. INTRODUCCIÓN

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo, que tiende a realizar las tareas sociales permanentes que la Constitución y las leyes señalan al Estado, con el único fin de satisfacer las necesidades generales.

El Estado de Oaxaca está viviendo movimientos sociales y políticos únicos que provocan reformas a su legislación y por lo tanto a su organización, con el fin de cumplir las aspiraciones de la sociedad y la de fortalecer el federalismo. Una de ellas, por mencionar algunas, la creación de la secretaria de seguridad pública y la posible fusión de la Agencia Estatal de Investigación a la misma, dependiente de la procuraduría estatal. Además de la entrada en vigor de la Ley de transparencia y acceso a la información.

El propósito de esta investigación documental, de carácter monográfico y recopilatorio es la de proporcionar información de la administración pública estatal, materia en la que no abundan obras cuyo contenido esté actualizado sobre la estructura orgánica y funcional del gobierno del Estado de Oaxaca; la administración local no ha sido objeto de estudio, notándose la carencia de libros de texto con objetivos didácticos.

Considerando que los estudios sobre la administración pública local se generalizan hacia las entidades federativas, resultando en menor grado trabajos específicos, me he propuesto analizar y comentar las características de la administración pública, en particular, la del Estado de Oaxaca, México. Se hace énfasis en la organización y estructura de la administración pública estatal.

En este trabajo se analiza y describe el fundamento jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, sus funciones, atribuciones y competencias. La organización y estructura de la administración centralizada y paraestatal existentes. Se describen también las funciones principales y básicas de la administración estatal.

II. DESARROLLO

II.1 El Gobierno del Estado

Para poder describir el gobierno, primero debemos de entender al Estado. El concepto deriva del latín *statum*, que significa lugar o situación en que está una persona o cosa. Al Estado se le identifica con la sociedad, otras veces con la nación, otras con el poder. Existen diversas teorías¹ sobre el concepto de Estado, a la que nosotros nos apegamos es la que considera su integración con tres elementos. Hauriou define el concepto de Estado como "agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción"².

Así, hablamos de una población, de un territorio y de una organización política específica. Esa organización política es la forma específica de cómo la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción.

Para Doger, "se considera al poder en general como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obliga que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no

haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende³. Por lo tanto, gobierno es el conjunto de órganos que ejercen la autoridad, es decir, el poder.

De acuerdo al artículo 41 Constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de éstos y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución General y la particular. Así tenemos que el artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su primer párrafo, indica que el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio libre. Asimismo, el artículo 30 establece que el poder público del Estado se divide, para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que desarrollarán sus funciones en la forma y términos previsto en la propia Constitución.

En el caso del Poder Legislativo, este se deposita en un cuerpo colegiado denominado Congreso del Estado, integrado por diputados electos popularmente. Es unicameral a diferencia del poder legislativo federal. La legislatura se renueva cada tres años y en la constitución se señalan los requisitos para ser diputado. El congreso esta integrado por 25 diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 17 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. Existen tres unidades administrativas que apoyan las labores del Poder Legislativo, sus titulares no son diputados electos, sino que éstos los nombran para desempeñar sus respectivos cargos, nos referimos a la Auditoría Superior del Estado⁴, a la Oficialía Mayor y a la Tesorería.

Por otro lado, el Poder Judicial de la entidad se encuentra depositado en el Tribunal Superior de Justicia, órgano máximo que representa a este poder. Asimismo y por delegación, representan a este órgano los jueces y jurados que para cada caso señale la Constitución y la Ley orgánica del poder judicial (LOPJE).

El tribunal superior de justicia es un cuerpo colegiado integrado por magistrados. No existe una regla que determine el número de miembros que conforman este cuerpo, el artículo 5° de la Ley orgánica refiere que se integrará con el número de magistrados que requieran sus necesidades y le permitan su presupuesto.

Es menester reconocer que para el ejercicio más eficaz de la aplicación de la justicia en el territorio de la entidad, éste se divide en distritos, cada uno de los cuales agrupa a un número determinado de municipios. En cada distrito judicial habrá tantos juzgados como sus necesidades lo demanden y el presupuesto lo permita.

Las salas del tribunal superior de justicia del estado, tienen el siguiente ámbito de competencia (LOPJE, artículo 18):

I. Las Centrales, conocerán de los recursos que la Ley de la materia determine en los procesos seguidos en los juzgados de los Distritos Judiciales del Centro, ETLA, Ocotlán, Zimatlán, Ejutla, Miahuatlán, Zaachila, Nochixtlán, Sola de Vega, Tlacolula, San Carlos Yautepec, Ixtlán, Villa Alta, Choapam, Teotitlán, Huautla, Cuicatlán y Zacatepec Mixe;

II. La Regional con residencia en la Ciudad de Ixtepec, conocerá de los recursos que la Ley de la materia determine en los procesos seguidos en los Juzgados de los Distritos Judiciales de Tehuantepec, Juchitán, Salina Cruz, Tapanatepec y Matías Romero;

III. La Regional con residencia en la Ciudad de Huajuapán de León, conocerá de los recursos que la Ley de la materia determine en los procesos seguidos en los Juzgados de los Distritos Judiciales de Huajuapán de León, Silacayoapan, Juxtlahuaca, Teposcolula, Tlaxiaco, Coixtlahuaca y Putla;

IV. La Regional con residencia en la Ciudad de Tuxtepec, conocerá de los recursos que la Ley de la materia determine en los procesos seguidos en los Juzgados de los Distritos Judiciales de Tuxtepec, María Lombardo y Cosolapa;

V. La Regional con residencia en Puerto Escondido, conocerá de los recursos que la Ley de la materia determine en los procesos seguidos en los Juzgados de los Distritos Judiciales de Puerto Escondido, Pinotepa Nacional, Jamiltepec, Juquila, Pochutla, Santa Cruz y Santa María Huatulco; y

VI. La Auxiliar será mixta y conocerá de los asuntos que en auxilio de las Centrales determine el Pleno.

Hay que reconocer la función de auxiliar del poder judicial, que realizan los alcaldes y/o jueces municipales, independientemente de las facultades que les otorga la Ley Municipal⁵, desempeñando funciones en materia penal, civil, familiar o mercantil. La Ley Orgánica del Poder Judicial también establece que en los lugares en los que no exista la figura jurídica de alcalde, serán auxiliares las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas. Además, en el Poder Judicial existen dependencias de carácter administrativo que apoyan en este ámbito a los representantes de dicho poder. Tal es el caso de la visitaduría, la dirección de contraloría interna, la dirección de planeación, de administración, de finanzas, el instituto de capacitación y especialización del poder judicial, entre otros.

El Poder Ejecutivo, es el otro poder que confirma la composición del gobierno estatal, se deposita en un solo individuo llamado "gobernador del estado". De acuerdo con esta denominación, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace referencia al titular del Poder Ejecutivo en los siguientes aspectos elementales y genéricos a todas las entidades federativas:

El gobernador es el jefe de la fuerza pública en los municipios de su entidad donde resida habitual o transitoriamente (CPEUM, artículo 115, fracción VII); tiene también facultad de celebrar convenios con la federación para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos que para el efecto dependan del Ejecutivo Federal, puede también celebrar convenios con la federación en materia de desarrollo y planeación económica y social (Ídem., artículo 116, fracción VII) .

La Constitución General también establece una serie de restricciones y condicionantes para ejercer la titularidad del Ejecutivo Estatal; no pueden durar en su encargo más de seis años, sólo pueden ser elegidos en forma directa; los titulares del ejecutivo estatal elegidos en forma ordinaria o extraordinaria no pueden volver a ocupar ese cargo.

De igual forma, no pueden ser electos para el periodo inmediato el gobernar sustituto, interino, provisional, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo. El gobernador tiene la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales; es responsable por violaciones a la Constitución General y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En caso de faltar a estas responsabilidades y sólo en estos casos, el gobernador podrá ser sujeto de juicio político.

La revisión de la constitución estatal nos permite afirmar que al igual que en el caso del gobierno federal, el titular del ejecutivo, en este caso el gobernador, posee un espacio de acción lo suficientemente amplio como para situarse en forma predominante por sobre los otros poderes.

Son muy variadas las facultades de los gobernadores, desde aquéllas en las que intervienen en el proceso de legislación local, hasta las de carácter estrictamente administrativo, incluyendo competencias en materia económica, hacendaria, jurisdiccional, educativa, política y en otras más.

Es cierto que el gobernador es el principal elemento de conducción política en la localidad y que cuenta con los espacios para ejercitarlo, generados estos en el ámbito local, no debemos olvidar el contexto dentro del que se desenvuelve y que en no pocas veces condicionan acciones que le restan o sustraen independencia política. La fuerte centralización de poder en la figura del titular del Ejecutivo Federal, el control negociado con el centro sobre el partido en la entidad y la también fuerte dependencia financiera con el gobierno federal, entre otros.

II.2 Estructura y Funciones de la Administración Pública en el Estado de Oaxaca

Para Quiroga la administración pública estatal o Poder Ejecutivo se constituye de un complejo número de organismos con base jurídico-administrativa distinta: la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal⁶.

Por otro lado

La administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que

integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo...

En el ámbito de las entidades federativas el gobernador es el jefe de la administración pública, es el titular y responsable del aparato del gobierno estatal, estructurado conforme a lo que establece la ley orgánica de la administración pública en cada entidad federativa y compuesto por varios órganos a través de los cuales el titular del poder ejecutivo ejerce sus atribuciones administrativas, dependen directamente de él y en su conjunto forman la administración pública estatal centralizada. También se vale de varios organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, entre otros, que forman el sector descentralizado de la propia administración pública estatal.

Para el caso que nos interesa, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca establece el número y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumentos al gobernador para cumplir con las atribuciones y fines que le señale la constitución del Estado. Establece, además, las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los órganos administrativos, de acuerdo a los diferentes campos de la actividad de gobierno, por ejemplo, la secretaría general de gobierno, la de finanzas, la secretaría de economía, la secretaría de desarrollo rural, la secretaria de administración, la procuraduría general de justicia, la secretaría de obras públicas, y otras.

La estructura de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca esta compuesta de 57 artículos, distribuidos en un título y 7 capítulos:

Cuadro 1. Estructura de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

Título	Capítulo	Artículo
Título Único	I Disposiciones Generales	1 al 16
	II De la Organización de la Administración Pública Centralizada	17 al 19
	III De las Atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada	20 al 33
	IV De las Delegaciones de Gobierno	34 al 37
	V De la Coordinación General del Transporte	38
	VI De la Coordinación para los Procesos de Planeación, Finanzas y Administración	39 al 46
	VII De la Administración Pública Paraestatal	47 al 57

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Tal como señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca es el ordenamiento jurídico que, como ya indicamos arriba, establece las secretarías y dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal que auxiliarán al ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia. Esta ley representa el ordenamiento que establece las bases de organización y funcionamiento de la administración pública estatal.

Se habla de administración pública centralizada para identificar un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder ejecutivo.

Bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica con el fin de satisfacer las necesidades públicas, la centralización administrativa se puede reducir a las dos formas siguientes:

- La centralización administrativa propiamente dicha, que se presenta cuando los órganos se agrupan jerárquicamente en torno al titular del poder ejecutivo estatal.
- El régimen de centralización administrativa con desconcentración, aquí, los órganos no se desligan de la organización centralizada, sino que les conceden facultades para actuar y decidir pero dentro de ciertos límites específicos que los mantiene ligados directamente del nivel jerárquico inmediato superior. Este es el caso de las delegaciones y oficinas de las dependencias del ejecutivo en el ámbito territorial de algún o algunos municipios, como ejemplo podemos citar las agencias del ministerio público dependientes de la procuraduría de justicia del Estado⁸.

Por lo tanto, podemos concluir que la centralización implica la reunión de facultades de decisión en un órgano superior. Por lo contrario, se habla de administración pública descentralizada cuando se hace referencia al conjunto de organismos públicos que tiene personalidad jurídica propia, administración y recursos propios, que poseen autonomía, es decir, capacidad de actuar y de darse normas por sí mismos; pertenecen a un régimen administrativo que se ha incrementado gradualmente en los estados, debido principalmente a la creciente participación de los gobiernos estatales en actividades de tipo económico y de servicios⁹.

Por lo que respecta al sector central existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Seguridad Pública
- Procuraduría General de Justicia
- Secretaría de Administración
- Secretaría de la Contraloría
- Secretaría Técnica
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Desarrollo Rural
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Asuntos Indígenas
- Consejería Jurídica del Gobierno del Estado

El gobernador es el titular del Poder Ejecutivo estatal, responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales principalmente: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo asigna al gobernador del Estado, entre otras, las siguientes funciones y atribuciones de carácter eminentemente administrativos: Crear, con las formalidades del caso organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités, patronatos y comisiones y asignarles las funciones que considere convenientes; autorizar la creación o supresión de las unidades administrativas o dependencias que se requieran en el desempeño de la tarea ejecutiva, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios; convenir con el ejecutivo federal y con los ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, y expedir los reglamentos internos, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del ejecutivo y autorizar la expedición de los manuales administrativos.

Como instancia de apoyo directo al gobernador se constituye la Gubernatura del Estado, se integra por un conjunto de unidades técnicas creadas sin aprobación expresa del Congreso local; regularmente, su presupuesto es asignado bajo el rubro “poder ejecutivo”, “gubernatura del estado” u “oficina del gobernador”. Entre las unidades más significativas que se ubican en este nivel, se pueden mencionar las siguientes: Coordinación General de Delegaciones de Gobierno; Coordinación General del Transporte; Coordinación General de Proyectos Estratégicos, y la representación del Gobierno del Estado en el Distrito federal.

El gobernador delega algunas de sus facultades políticas y administrativas en el secretario de gobierno, en los términos previstos por la Constitución Estatal en su artículo 82 y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el artículo 20.

En muchos casos este funcionario llega a suplir en sus ausencias y en sus responsabilidades políticas y administrativas al gobernador, por lo que se convierte en un elemento de apoyo para el desempeño de las tareas del ejecutivo estatal.

Se puede destacar el hecho de que en el contexto de la estructura administrativa del gobierno, se manifiesta con claridad una supremacía de la secretaría general de gobierno sobre las demás dependencias del poder ejecutivo, debido principalmente al carácter de las atribuciones que le señala la Constitución estatal y la propia Ley orgánica que faculta al secretario de gobierno para coordinar y supervisar las demás dependencias de la administración pública estatal. En razón de ello se le exigen requisitos formales para poder ocupar el cargo, tales como ciudadanía, edad, derechos políticos y civiles. Así mismo, se puede señalar como causas de esta supremacía las prácticas y costumbres propias del ejercicio del poder en el sistema político mexicano, las cuales exigen, que el funcionario que ocupe este cargo lleve a cabo sus funciones en base de lealtad y confianza hacia el gobernador, y viceversa, por lo que generalmente el papel que juega el secretario de gobierno es de alta discreción. Por último, cabe mencionar que el nombramiento de secretario de gobierno debe ser ratificado por la legislatura.

Otra dependencia de la estructura administrativa del gobierno del estado es la Procuraduría General de Justicia, la cual está a cargo de un Procurador General, que desempeña las funciones de consejero jurídico del gobernador y de titular del Ministerio Público. La existencia de este órgano tan particular obedece a la obligación del titular del Ejecutivo estatal, en cuanto responsable de la administración de la justicia en la entidad; por esta razón, su titular es nombrado¹⁰ a propuesta de una terna por parte del gobernador ante el Congreso del Estado, debiendo ser además personas con gran capacidad en el área jurídica y solvencia moral¹¹.

Aunque parezca elemental, es importante resaltar que la Procuraduría de Justicia no es una dependencia del Poder Judicial, como muy frecuentemente se confunde, es un órgano que depende del Ejecutivo y que auxilia muy estrechamente al Tribunal Superior de Justicia.

Cabe aclarar la ubicación de la Procuraduría General de Justicia del Estado, que ocupa un lugar singular dentro de la estructura del poder ejecutivo del estado. En los términos de la Ley orgánica del poder ejecutivo, artículos 3 y 5, se incluye dentro de la administración centralizada y se indica, tendrán igual rango secretarías, consejería jurídica y procuraduría. No obstante, la Constitución crea a la PGJE, la cual lo hace depender del titular del poder ejecutivo.

Haciendo réplica a la estructura administrativa del poder ejecutivo federal, se a cambiado la denominación a la Secretaría de Protección Ciudadana por la de Secretaría de Seguridad Pública, y se a creado la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, por la cual, el PGJE ya no funge como consejero jurídico.

Además, existen disposiciones relativas a la integración de las dependencias del ejecutivo estatal en un órgano colegiado de carácter consultivo que está presidido por el gobernador y del que forman parte los titulares de dichas dependencias, así como quienes designe el propio ejecutivo. Para coordinar la participación de los sectores público, social y privado, en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo; mejorar permanentemente la Administración Pública; y compatibilizar la inversión, el gasto público y su financiamiento, el Gobernador del Estado preside los Organismos Colegiados siguientes:

I.- Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca;

- II.- Comisión Interna de Administración Pública; y
- III.- Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Como órganos auxiliares, dentro de la administración pública estatal existe un conjunto de instituciones que bajo las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos y otros más, actúan en los diferentes campos del quehacer público, integrando en su totalidad el sector paraestatal.

El sector paraestatal se rige bajo la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca, que es reglamentaria de la fracción IV del artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y tiene por objeto normar la creación, integración, operación, control y evaluación de las entidades que conforman el Sector Paraestatal de la Administración Pública Estatal.

Entendemos por descentralización la creación de unidades administrativas que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para administrarse. Se dice que la descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que conjuga una personalidad jurídica a la que se asigna una limitada competencia territorial o aquella que administra asuntos específicos con cierta autonomía o independencia, claro, sin dejar de formar parte del Estado, quien a su vez no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Según Sánchez en la doctrina del derecho administrativo encontramos diversas clasificaciones de la descentralización administrativa, que para algunos tratadistas la identifican como modalidades, es así como se habla de:

- La descentralización por región o territorial, que parte de una consideración geográfica limitada, es decir, que se apoya en una base física para delimitar espacios, funciones y responsabilidades.
- La descentralización por servicio o funcional, que se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica, ya sea la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de recursos y bienes propiedad de la nación.

Así tenemos que, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso del Estado o por decreto del gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se constituya total o parcialmente con bienes, fondos y asignaciones presupuestales o cualquier otra participación que provenga del Gobierno del Estado, que su objeto sea la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado; la investigación científica, difusión de la cultura, impartición de la educación; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En cambio, son empresas de participación estatal, las sociedades o asociaciones de cualquier naturaleza, que se establezcan por la Administración Pública Estatal, en las que el Gobierno del Estado aporte o sea propietaria de un porcentaje de capital social, con autorización de la legislatura del Estado.

Estas se clasifican en empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación minoritaria, las primeras son aquellas en las que el gobierno del Estado aporta como socio un mínimo del 51% del capital social de la empresa, que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno del Estado, y que al gobierno le corresponda nombrar al Consejo de Administración o equivalente. Las segundas, corresponde a aquellas en las que participa el gobierno del Estado, con la suscripción de hasta el 50% del capital social, sólo se vigilarán las inversiones a través de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría, en cuanto su autorización, aplicación, control y vigilancia a las leyes respectivas.

Las Comisiones, Comités, Juntas, Patronatos, son también auxiliares del ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica y autonomía de gestión, cuyo objeto es colaborar de modo temporal o permanente, en el desempeño de determinadas tareas o asuntos de la Administración Pública Estatal. Estas tienen funciones rectoras o directivas, de representación, consultivas, de colaboración y sociales dentro de la Administración Pública.

A diferencia de los demás organismos, el fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada para la realización de un fin lícito determinado.

Los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la legislatura del Estado o por el titular del Ejecutivo Estatal tienen el propósito de auxiliar al mismo en la realización de actividades prioritarias. El Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Finanzas, quien es el fideicomitente único del gobierno del Estado, cuidará que en los contratos, queden debidamente establecidos los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado.

El Gobernador del Estado es quien puede constituir fideicomisos con participación estatal y los sectores privado y social, con la aprobación del Congreso del Estado cuyo único fin será impulsar el desarrollo sustentable del Estado.

Solo el Gobernador del Estado podrá decretar o solicitar a la Legislatura, en su caso, a propuesta de la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento y previa opinión del titular de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, la fusión, extinción o desincorporación de cualquier entidad paraestatal que no cumpla con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento resulte inconveniente para la economía del Estado o el interés público.

El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable, de acuerdo a Acosta Romero, este puede ser: a) la realización de actividades que corresponden al Estado, b) la prestación de servicios públicos, c) la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado, d) la prestación de servicios administrativos, e) la distribución de productos y servicios que se consideren de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

Así también, el gobernador del estado tiene la facultad para establecer agrupamientos de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores de actividad a efecto de que su operación se ajuste a las políticas estatales bajo la coordinación de la secretaría que el mismo designe, cuyas atribuciones, funciones y objetivos, sean afines con los agrupamientos, la que, a su vez deberá planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales a su cargo. Esta agrupación de las entidades se denomina comúnmente sectorización. Con la sectorización se busca simplificar los procedimientos administrativos, mejorar la coordinación, facilitar el control de las acciones administrativas y contar con un soporte administrativo para la planeación.

El siguiente cuadro muestra la relación de entidades registradas y sectorizadas de la administración pública estatal a noviembre del 2008.

Cuadro 2. Relación de entidades sectorizadas

CORDINADORA SECTORIAL	ENTIDAD
Gubernatura	Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca
	Centro Superior de Estudios Tecnológicos de Teposcolula
	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca
	Colegio superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca
	Comisión Estatal de la Juventud
	Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte
	Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca
	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior en el Estado de Oaxaca
	Instituto Estatal de Educación para Adultos
	Instituto de la Mujer Oaxaqueña

	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca
	Telebachillerato del Estado de Oaxaca
	Universidad de la Sierra Sur
	Universidad del Istmo
	Universidad del Mar
	Universidad del Papaloapan
	Universidad Tecnológica de la Mixteca
	Universidad de la Sierra Juárez
	Universidad de la Cañada
	Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior del Estado de Oaxaca (CEPPEMS)
Secretaría General de Gobierno	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana del Estado de Oaxaca
	Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión
	Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante
Secretaría de Finanzas	Monte de Piedad
Secretaría de Administración	Oficina de Pensiones del Estado de Oaxaca
Secretaría de Economía	Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo del Estado de Oaxaca
	Fideicomiso para el Desarrollo Logístico del Estado de Oaxaca
	Instituto Oaxaqueño de las Artesanías
	Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca
	Fondo de Fomento Minero Oaxaqueño
	Fondo de Fomento a Empresas de Solidaridad en el Istmo de Oaxaca
Secretaría de Cultura	Casa de la Cultura Oaxaqueña
	Instituto del Patrimonio Cultural del Estado de Oaxaca
Secretaría de Desarrollo Rural	Consejo Estatal del Café de Oaxaca
Secretaría de Obras Públicas	Caminos y Aeropistas de Oaxaca
	Comisión Estatal del Agua
	Comité Administrador del Programa para la Construcción de Escuelas del Estado de Oaxaca
	Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca
	Instituto de Vivienda del Estado de Oaxaca
Secretaría de Salud	Servicios de Salud de Oaxaca
	Consejo Estatal para la prevención y Control del SIDA
	Hospital de la Niñez Oaxaqueña

Fuente: Secretaría de la Contraloría, Relación de entidades paraestatales registradas y sectorizadas de la administración pública estatal de fecha 14 de noviembre de 2008.

Por las características de su orografía, población y diversidad de municipios que constituyen el Estado de Oaxaca¹², el titular del ejecutivo recurre a los beneficios que ofrece la desconcentración administrativa, para llevar los servicios públicos y atender las demandas planteadas por la población en el interés de la entidad.

Entre las acciones emprendidas en esta materia, destaca la desconcentración funcional y territorial de sus oficinas públicas, como se muestra enseguida.

En el sector central la coordinación general de delegaciones de gobierno y sus correspondientes Subcoordinaciones de delegaciones ubicadas en el interior del estado:

- Subcoordinación regional de delegaciones de gobierno en el Papalopan, Sierra Norte y Cañada.
- Subcoordinación regional de delegaciones de gobierno en la Costa y Sierra Sur
- Subcoordinación regional de delegaciones de gobierno en los Valles Centrales
- Subcoordinación regional de delegaciones de gobierno en la Mixteca
- Subcoordinación regional de delegaciones de gobierno en el Istmo

Para su mejor operación, estas Subcoordinaciones regionales cuentan con diversas delegaciones de cobertura geográfica, independientemente de su estructuración administrativa. Además:

- La Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección del Registro Civil, con 133 oficialías establecidas en el interior del estado.
- La Secretaría de Protección Ciudadana, a través de la Dirección de Tránsito, con 34 delegaciones ubicadas en la entidad.
- La Procuraduría General de Justicia, con SubProcuradurías en las regiones de la Costa, la Cuenca y el Istmo.
- La Secretaría de Finanzas, con 36 recaudaciones de Renta establecidas en los principales municipios del Estado.
- La Secretaría de Economía, con Unidades Regionales de la Micro y Pequeña Empresa en el Papalopan y en el Istmo (San Juan Bautista Tuxtepec y Salina Cruz).

En el sector paraestatal:

- Caminos y Aeropistas de Oaxaca con ocho residencias en las regiones de la entidad; ubicadas en las ciudades de Oaxaca, Tuxtepec, Huajuapán de León, Teotitlán de Flores Magón, Puerto Escondido, Miahuatlán, Ixtlán y Ciudad Ixtepec.
- El Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca, desconcentra funciones mediante las Coordinaciones Regionales en la zona Istmo y zona Mixteca.
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, con Delegaciones regionales en la Cañada, Puerto Escondido, Istmo, Pinotepa Nacional, Mixteca, Sierra Norte, Tlaxiaco y Tuxtepec.
- El Monte de Piedad del Estado de Oaxaca, con cuatro sucursales ubicadas en las regiones del Istmo, Mixteca, Papalopan y Costa.

III. CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, podemos determinar el carácter dual de la administración pública, la Constitución local establece que el poder ejecutivo estatal se estructura a través de órganos centralizados, las secretarías, la procuraduría y la consejería, y de órganos denominados entidades paraestatales. Que las dependencias tienen características que las distinguen de las entidades, podemos enumerar algunas de ellas:

- Carecen de personalidad jurídica
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el ejecutivo estatal
- Actúan por facultades delegadas por el propio ejecutivo

Por su parte la administración paraestatal:

- Tiene personalidad jurídica propia
- Sus funcionarios son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del ejecutivo estatal, sino de sus propios órganos de gobierno

Por otro lado, podemos decir que se hace un uso eficiente de las formas de organización y sus modalidades utilizando adecuadamente la descentralización y la desconcentración para poder llegar a la ciudadanía y cubrir sus diversas necesidades.

NOTAS

¹ Se pueden clasificar esas teorías del modo siguiente: teorías organicistas, teorías sociológicas, teorías jurídicas, y teorías que lo explican mediante los elementos que lo integran.

² Hauriou , andré (1971): derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona. Ariel, p. 118

³ Doger Corte, Enrique (2004): gobierno estatal. México. INAP-CNCPAP, p.23.

⁴ En tanto se reforma la ley orgánica del poder legislativo del Estado y se aprueba el reglamento interior de la Auditoría Superior del Estado, seguirá aplicándose el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al entrar en vigor la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca publicada el 23 de abril de 2008, la auditoría superior del estado inicia sus funciones tal como lo indica el artículo tercero transitorio. Consultado en <http://congresooaxaca.gob.mx/lx/legislación/035.pdf>.

⁵ La fracción segunda del artículo 112 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca establece como facultad de los alcaldes o jueces municipales la de auxiliar a los tribunales y jueces del Estado.

⁶ Quiroga Leos, Gustavo (1987): organización y métodos en la administración pública. México, Trillas, p.74

⁷ Sánchez Gómez, Narciso (2000): Primer curso de derecho administrativo. México, Porrúa, p.74.

⁸ Martínez Cabañas, Gustavo (1985): La administración estatal y municipal en México. México, INAP, p.80.

⁹ Cordero Torres, Jorge y Nolasco González, Juquila (2009): La administración pública en el estado de Oaxaca. Argentina, Deauno Documenta, p.56.

¹⁰ Antes de la reforma, el Procurador era designado directamente por el Gobernador del Estado.

¹¹ Decreto 538 de la LIX Legislatura, de fecha 5 de noviembre de 2007, publicado el 10 de noviembre del mismo año en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, que reforma el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

¹² La entidad federativa se integra por 570 municipios; son reconocidos para la elección de autoridades, además del sistema de partidos políticos, los llamados usos y costumbres de las comunidades indígenas.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel (1973): *Teoría general del derecho administrativo*. 1° curso, México, UNAM.

CORDERO TORRES, Jorge y NOLASCO GONZÁLEZ, Juquila (2009): *La administración pública en el Estado de Oaxaca*. Argentina, Deauno Documenta.

DOGER GUERRERO, Enrique (2004): *Gobierno Estatal*, D.F., INAP-CNCPAP.

HAURIUO, Andre (1971): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel.

HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (2007): *Dilemas de la institución municipal*, México, Porrúa

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo (1985): *La administración estatal y municipal en México*. D.F., INAP-CONACYT.

QUIROGA, Gustavo (1988): *Organización y métodos en la administración pública*. Editorial Trillas. México, D.F.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso (2000): *Primer curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa. México.

Recursos electrónicos

Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca (1998, 28 de febrero). Orden jurídico estatal. En orden jurídico nacional [en línea]. Recuperado el 30 de agosto de 2008, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/OAXACA/Leyes/OAXLEY021.pdf>

Ley orgánica del poder ejecutivo del Estado de Oaxaca (2004, 30 de noviembre). Orden jurídico estatal. En orden jurídico nacional [en línea]. Recuperado el 03 de septiembre de 2008, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/OAXACA/Leyes/OAXLEY074.pdf>

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca (). Orden jurídico estatal. En orden jurídico nacional [en línea]. Recuperado el 11 de septiembre de 2009, de <http://www.congresoaxaca.gob.mx/lx/info/legislacion/035.pdf>

Relación de entidades paraestatales registradas y sectorizadas de la administración pública estatal (2008,14 de noviembre). Secretaria de la Contraloría. En normatividad [en línea]. Recuperado el 11 de septiembre de 2009, de <http://www.contraloria-oaxaca.gob.mx/marco/contenido/AC29.pdf>