



**LXIV**  
 LEGISLATURA  
 H. CONGRESO DEL  
 ESTADO DE OAXACA  
 H. CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

"2021, AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA  
 CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID-19"

DFDA/LXIV/OFIC. 005/2021

San Raymundo Jalpan, a 02 de febrero 2021

LIC. JORGE ABRAHAM GONZÁLEZ ILLESCAS  
 SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
 DE LA LXIV LEGISLATURA DEL HONORABLE  
 CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA  
 EDIFICIO.

PODER LEGISLATIVO  
 DEL ESTADO DE OAXACA  
 LXIV LEGISLATURA  
**RECIBIDO**  
 02 FEB. 2021  
 10:39 hrs  
 SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

DIPUTADO FREDIE DELFÍN AVENDAÑO, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca; con el derecho que me otorga el artículo 50, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; artículo 30, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y el artículo 54 fracción I del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, someto a la consideración de este Honorable Congreso, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la Fracción II del Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Lo anterior para que se sirva incluirlo en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria de este Honorable Congreso.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
 "EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"  
 INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA  
 RECCION DE APOYO LEGISLATIVO

CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
 LXIV LEGISLATURA  
**RECIBIDO**  
 10:41 hrs  
 02 FEB. 2021  
 Fredie Hdz

DIP. FREDIE DELFÍN AVENDAÑO  
 H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
 LXIV LEGISLATURA  
 DIP. FREDIE DELFÍN AVENDAÑO

C.p. Archivo.



**DIP. ARSENIO LORENZO MEJÍA GARCÍA**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DE LA LXIV LEGISLATURA CONSTITUCIONAL**  
**DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA**  
**P R E S E N T E**

**DIPUTADO: FREDIE DELFÍN AVENDAÑO** integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca; con el derecho que me otorga el artículo 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; artículo 30, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y el artículo 54, fracción I, del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, someto a la consideración de este Honorable Congreso **la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la Fracción II del Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca**, de conformidad con la siguiente:

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PRIMERO:** El objetivo de esta iniciativa es establecer el sistema de detección, monitoreo, medición objetiva y técnica de los conflictos sociales y políticos en el Estado de Oaxaca, mediante la creación del "**Conflictómetro**", que permitirá a la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, mejorar su eficiencia y eficacia en la solución de los conflictos y garantizar mayor gobernabilidad en la Entidad.

El planteamiento principal, va orientado a adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a efecto de que la Secretaría General de Gobierno, ejerza sus facultades de negociación, conciliación y establecimiento de acuerdos orientados a atender y resolver los conflictos políticos y sociales existentes en la Entidad, auxiliándose de una herramienta técnica- metodológica denominada "**Conflictómetro**", que le permita detectar y semaforizar con precisión,



eficiencia y eficacia, los distintos tipos de conflicto existentes, los actores involucrados, los intereses en disputa, la intensidad o nivel de peligrosidad, para tomar las decisiones correctas y oportunas en torno a su prioridad, para su distensión, atención, solución integral y sustentable.

**SEGUNDO: Justificación de la propuesta.**

Estado de Oaxaca, es una de las Entidades Federativas con altos niveles de conflictividad política y social. Con excepción del periodo en que hemos sufrido los estragos de la pandemia generada por el virus: SARS-COV2, COVID-19, de manera recurrente se presentan protestas, bloqueos carreteros, toma de casetas de cobro, mítines, toma de oficinas públicas y palacios municipales, enfrentamientos con saldos funestos derivados de conflictos políticos, agrarios, ambientales y demandas sociales.

Diversos factores son la casusa de dichos conflictos, como ejemplo: la pobreza y la marginación social, frente a la raquítica acción del gobierno y los representantes, lo que favorece la constante y creciente protesta social y política, caracterizada en los múltiples y añejos conflictos agrarios que generan escenarios convulsos sin que haya instancia local y federal que los atienda de manera eficaz; las protestas de actores del sector ambiental por el otorgamiento de concesiones mineras y su operación; las protestas del sector magisterial que generan marchas y plantones interminables, y la movilización de múltiples organizaciones políticas que reclaman demandas sociales y personales, etc.

Algunos investigadores como el Doctor Raúl Ávila Ortiz, en el texto intitulado: Oaxaca, el conflicto social y político<sup>1</sup>, de fecha 2 de abril de 2017, manifiesta lo siguiente: “...es visible

---

<sup>1</sup> Texto original publicado por la Agencia Quadratín en la siguiente dirección: <https://oaxaca.quadratín.com.mx/oaxaca-el-conflicto-social-y-politico/>



que todos los estados de la República Mexicana cuentan con constituciones y formas de gobierno similares. En todos se celebran elecciones y eligen gobernadores, diputados locales y ayuntamientos. En todos se nombran funcionarios de gobierno y administración, poder judicial, órganos autónomos y municipios. En todos operan partidos políticos nacionales aunque solo en la mitad de ellos existen partidos políticos locales. En todos hay empresas, sindicatos, asociaciones y cooperativas, prensa, radio y televisión, y están cruzadas por múltiples redes de comunicación. A ello hay que agregar que todos los estados registran una relación jurídica y política yuxtapuesta con la Constitución y el gobierno federales, la cual define las reglas y mecanismos de cooperación en todas las materias y políticas públicas, desde la seguridad hasta el deporte. Si en todas las entidades federativas se observan tantas similitudes, y se supone que tales estructuras están diseñadas para dar respuesta a la demanda social de gobierno y administración, la pregunta es *¿por que en Oaxaca se presenta una mayor conflictividad social y política y esas estructuras de gobierno lucen menos fuertes y eficaces para gestionarla y estabilizarla?* Nuevamente, hay que acudir al método comparado, sincrónico y diacrónico, es decir, frente a otros casos y ante la propia biografía oaxaqueña, para advertir que hay de diferente y qué soluciones, también singulares o diferentes, podrían ser justificadas y viables.... Ningún estado de la República combina los factores de geografía humana, étnica, cultural, social, regional, política, administrativa, económica, fronteriza e internacional como Oaxaca. Es decir, no tienen, en un territorio tan extenso y complejo, 4 millones de habitantes tan concentrados y tan dispersos, tal multiculturalidad y estratificación, tantas regiones y microregiones, 570 de los casi 2450 municipios del país, (418 con sistemas normativos indígenas), tal intersección espacial con Guerrero, Chiapas, Veracruz y Puebla, el Océano Pacífico y el Golfo de México, tal vínculo supranacional con ciudades de los Estados Unidos, tal referencia virtual y aérea con Europa y otras regiones del planeta. Al mismo tiempo, ningún estado, salvo en alguna medida Chiapas, Guerrero o Michoacán, entre otros, a la vez que gozan de tal riqueza natural y cultural, carecen de industria y mantienen un patrón predominante no urbano de valores y actitudes. En ninguno o muy pocos se habla y escribe lo que se escucha



y lee en Oaxaca, y en muy pocos la política es tan compleja como en nuestra tierra. En particular, en ningún estado se ha formado una fuerza política de la magnitud que representa la Sección 22 de la CNTE, y en ninguno o muy pocos el espectro de las organizaciones sociales, grupos de interés y organismos intermedios, incluidas las iglesias, es tan extenso, fuerte y activo. Esto es clave: en ningún estado su gobernador opera en medio de tal división real –no solo formal– de poderes, y de allí la búsqueda lógica de alcanzar cada seis años el “bonapartismo”. Sumado a ello, en sólo uno o dos estados más el financiamiento del gobierno depende tanto de los recursos fiscales federales como depende Oaxaca, a la vez que en su sociedad conviven la extrema riqueza con la extrema pobreza en interacción con las economías formal, informal e ilícita. Una más. En ningún estado hay un doble sistema de universidades públicas como en Oaxaca, y en ningún estado la educación pública básica y media superior se halla tan rezagada, lo que reproduce la desigualdad. Ahora bien, todos los estados tienen exgobernadores y legados políticos, económicos y socioculturales diversos, pero ninguno una clase política tan dividida en por lo menos tres tercios predominantes y enconados, y unos diez grupos con poder sustancial. Se dirá, por un lado, con cierta lógica, que el margen de maniobra de un nuevo gobierno es reducido; que las opciones dependen del liderazgo y habilidad del gobernador en turno y de su equipo de trabajo en curva de aprendizaje; que los presidentes municipales y titulares de otros poderes y órganos autónomos deberían activarse todavía más; que la medición y reacomodo de fuerzas en pugna debe continuar hasta calibrarlas en su debido peso; o bien que algunos conflictos son intermitentes y hasta normales (transportistas o elecciones en municipios indígenas específicos). Se podría pensar, como lo hizo el ... líder local de la COPARMEX ante los bloqueos, reyertas y delictividad persistentes, .... en forjar una suerte de Pacto por Oaxaca, aprovechando, por ejemplo, la previsible formulación y presentación del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022. Desde mi perspectiva, el punto es que Oaxaca ya no puede gobernarse con las estructuras y métodos tradicionales, por lo que reponerlos en sus términos, llámense delegaciones federales y regionales (estas sin presupuesto), administradores de paja, instituciones ficción y hombres fuertes o líderes falsos resulta



insuficiente. Un gobierno .... debe, por supuesto, recurrir al arsenal de recursos políticos que la experiencia y la astucia han acumulado a lo largo de los siglos. Pero también debe, en la singularidad oaxaqueña, romper creativamente y transformar e innovar instituciones y métodos de trabajo y acción, desplegar nuevos espacios y foros regionales de mediación (más allá de las virreinales y coloniales audiencias públicas), para articular, agregar y responder a la demanda social bajo nuevas reglas y mejores prácticas. .... se requiere innovar el sistema de gobierno y someterlo a rendición de cuentas e introducir mejores mediaciones de previsión, diálogo, participación y respuesta eficaz a lo largo y ancho del espectro sociopolítico, que facilite productividad y redistribución. Junto con eso, el Plan y el Pacto, al menos un mínimo Acuerdo. ...”

Otros investigadores que han analizado la conflictividad social y política en la Entidad, muestran datos reales sobre la problemática. De esta manera, el maestro Rodrigo Elizarrarás, menciona que en el trabajo de sistematización de la conflictividad nacional “Las condiciones sociales de Oaxaca lo convierten en un territorio fértil para la proliferación de todo tipo de conflictos... En tiempo récord llegamos a sistematizar más de 60 mil eventos de diversos conflictos sociales del país: laborales, magisteriales, electorales, políticos, rurales, urbanos, etcétera. No me cabe duda, construimos y desarrollamos la base de datos de conflictividad social más completa del país. En algún momento la comparamos con información obtenida de medios de comunicación y descubrimos que contábamos hasta con un 40 por ciento más eventos en promedio. Esto se debe a que los medios cubren eventos atípicos como los recientes bloqueos carreteros de la CNTE, pero dejan de lado decenas de pequeños eventos que ocurren cotidianamente que no tienen interés periodístico. Nosotros lo capturábamos todo. A partir de dicha información, logramos generar mapas y gráficas con mucho detalle de todos los conflictos sociales activos en el país. Al final del día este sistema debía ser un insumo para la toma de decisiones sobre la gobernabilidad y seguridad del país. Es decir, precisamente para prever y evitar situaciones como las acontecidas el domingo 19 de junio. Quizá uno de los resultados más inmediatos fue corroborar que Oaxaca es el estado con el mayor número de eventos de conflictividad



social del país, seguido de Chiapas, Guerrero y Michoacán. ....Otro resultado derivado de esta base de datos es que el conflicto social de mayor volumen y actividad es –y ha sido– el conflicto magisterial. Ya sea organizado por el SNTE o la CNTE, ambas agrupaciones sindicales movilizan los mayores volúmenes de personas y se mantienen en actividades de protesta como ninguna otra organización y/o conflicto. Son los reyes de la manifestación masiva; son quienes pasan el mayor número de días al año en pie de lucha. Quizá por eso se han ganado la fama de flojos, alejados de las aulas y dedicados a la lucha social. Pero, ¿cómo es esto posible? Entre otras cosas, gracias a que cuentan con suficientes recursos para mantener a miles de miembros en plantón, marcha o bloqueo, financiados en gran medida por el Estado. Sí, el Estado, ... por la vía de las transferencias financieras que se depositan en las arcas de los estados de la República y que de diversas formas y fuentes terminan en las cuentas de estas agrupaciones y sus líderes. La CNTE ha sido una organización sindical, financiada y engordada desde los gobiernos federal y estatales, y esto le permite contar con un férreo poder de negociación por la vía del plantón de larga duración. Durante décadas el PRI facilitó la existencia y contribuyó al fortalecimiento de la CNTE en Oaxaca (y otros estados). En aras de la estabilidad social, para permitir que los gobernadores pudieran más o menos mantener el control de sus estados, se mantuvo a raya a la Coordinadora inyectándole recursos y permitiéndole todo tipo de abusos sobre las plazas y otras prestaciones laborales. De pronto, la reforma educativa –que en el fondo es laboral– ha determinado finalizar con este tipo de privilegios sindicales. Y evidentemente esto no le gusta a la CNTE. **¿Pero por qué Oaxaca es el centro de la conflictividad social y magisterial?** La respuesta no es simple y no toda se explica a partir del protagonismo y presencia de la CNTE en ese estado. La complejidad social, cultural y política de Oaxaca lo hace un estado con condiciones estructurales sin igual. De entrada, consideremos que es el estado con mayor número de municipios: 570 de los cuales 418 se rigen por *usos y costumbres*, es decir, se rigen por métodos indígenas tradicionales (o semitradicionales). Está conformado por 16 grupos étnicos y se hablan más de 20 lenguas indígenas (solo comparable con algunos países de África). Oaxaca posee la población indígena más



LXIV

LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

I. CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

“2021, AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA  
CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID-19”

numerosa del país (1.1 millón de hablantes de lengua indígena mayores de 5 años) y por lo mismo tiene los más bajos niveles de desarrollo humano, al igual que Guerrero y Chiapas. Quizá por estas razones, Oaxaca tiene una amplia presencia de organizaciones sociales de todo tipo y un nivel de efervescencia social mayor al del promedio nacional. Probablemente su pluralidad social y política favorece un mayor nivel de conflicto que utiliza frecuentemente medios no institucionales para canalizar su inconformidad. Además de que ha sido la cuna de diversos movimientos sociales y políticos importantes desde la década de los setenta. Basta recordar el triunfo electoral de la COCEI en Juchitán en 1981, que gobernó el primer municipio del país por parte de un partido/movimiento de izquierda. Asimismo, de un análisis de redes que se desprende del análisis de los últimos conflictos oaxaqueños es fácil identificar que la CNTE tiene vínculos con múltiples organizaciones sociales, campesinas e indígenas de corte más radical. A menos de seis grados de separación se identifican conexiones con el EPR, el MULT y FALP, sólo por mencionar algunas de las más conocidas. Las condiciones sociales de Oaxaca lo convierten en un territorio fértil para la proliferación de todo tipo de conflictos. ...”

Ante estos análisis de la conflictividad en Oaxaca, es preciso apuntar que no existe una estrategia clara de los municipales y del Gobierno Estatal a través de la Secretaría General de Gobierno, para su abordaje, por lo que la mayoría detonan en protestas que afectan gravemente a la población, lo que evidencia una debilidad institucional sin resultados tangibles, conforme a lo siguiente:

- a) No se cuenta con una instancia especializada para el abordaje y atención integral de los conflictos en Oaxaca.
- b) No se cuenta con un instrumento eficiente de detección, medición y semaforización de la conflictividad.

- c) No existe una estrategia clara ni políticas públicas enfocadas a la atención integral y sustentable de los conflictos.

Esta irresponsabilidad institucional, en lugar de resolver de manera integral, oportuna, eficaz y eficiente los conflictos, ha generado recurrentes pérdidas de vidas humanas; grave detrimento a la economía local; mayor descontento social y ha profundizado la pobreza y marginación en la Entidad.

Es por ello que el Poder Ejecutivo necesita incorporar un instrumento técnico metodológico en su acción de gobierno y en la política pública, con carácter permanente y transexenal, que le permita sistematizar, detectar y semaforizar los conflictos sociales y políticos en la Entidad, para su atención oportuna, con criterios de prioridad, eficaz y eficiente, al que planteo que se denomine "**Conflictómetro**".

El "**Conflictómetro**", debe ser operado por un equipo especializado de la Secretaría General de Gobierno del Ejecutivo Estatal, encargado de sistematizar la información que toda la estructura de gobierno distribuida a lo largo y ancho de la Entidad, así como los medios de comunicación, redes sociales, actores sociales e interlocutores, proporcionen de manera permanente. De tal manera que las y los tomadores de decisiones públicas puedan intervenir cada conflicto en orden de prioridad e incluso antes de que estos se expresen a título de protestas o manifestaciones. Ello permitirá avanzar con mayor claridad, en la concreción de la gobernabilidad del Estado.

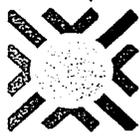
**TERCERO: Propuesta de adición.**

Por las razones expresadas en la justificación desarrollada en el punto que antecede, propongo incluir un segundo párrafo a la Fracción II del Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a efecto de incorporar a la política pública y acción



de gobierno, el instrumento técnico metodológico denominado “**Conflictómetro**”, fortaleciendo las facultades correspondientes a la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, conforme al siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<p>Artículo 34.- A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I...</p> <p>II. Cumplir con las directrices en materia de política interior del Gobernador y conducir la política interior en el Estado, así como facilitar la conciliación, acuerdos y resolución de conflictos políticos y/o sociales;</p> <p>III a la XLV ...</p>	<p>Artículo 34.- A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I...</p> <p>II. Cumplir con las directrices en materia de política interior del Gobernador y conducir la política interior en el Estado, así como facilitar la conciliación, acuerdos y resolución de conflictos políticos y/o sociales.</p> <p><b>Para ejercer la facultad establecida en la última parte del párrafo anterior, la Secretaría General de Gobierno, contará con el instrumento técnico – metodológico denominado “Conflictómetro”, a efecto de detectar, sistematizar y semaforizar los conflictos sociales y políticos, para darles una atención oportuna e integral en orden de prioridad y peligrosidad.</b></p> <p>III a la XLV ...</p>



**LXIV**

LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

I. CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

"2021, AÑO DEL RECONOCIMIENTO AL PERSONAL DE SALUD, POR LA LUCHA  
CONTRA EL VIRUS SARS-CoV2, COVID-19"

Por todos los argumentos anteriores, considero que es necesario y procedente **adicionar un segundo párrafo a la Fracción II del Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca**, en razón a los planteamientos arriba argumentados.

En tal virtud me permito someter a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

**D E C R E T O:**

**ÚNICO.** SE ADICIONA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 34.- A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I...

II. Cumplir con las directrices en materia de política interior del Gobernador y conducir la política interior en el Estado, así como facilitar la conciliación, acuerdos y resolución de conflictos políticos y/o sociales.



Para ejercer la facultad establecida en la última parte del párrafo anterior, la Secretaría General de Gobierno, contará con el instrumento técnico – metodológico denominado "Conflictómetro", a efecto de detectar, sistematizar y semaforizar los conflictos sociales y políticos, para darles una atención oportuna e integral en orden de prioridad y peligrosidad.

III a la XLV ...

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Lo que someto a la consideración de esta soberanía para su discusión y aprobación en su caso, San Raymundo Jalpan, Centro, Oax., a 02 de febrero de 2021.

ATENTAMENTE

"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"  
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA  
DIP. FREDIE DELFIN AVENDAÑO



H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA  
DIP. FREDIE DELFIN AVENDAÑO