

Sonora

Preliminar	269
Características socioeconómicas	273
Organización de la administración pública	289
Sistemas administrativos para la gestión pública	303

ESTADO
DE
BAJA CALIFORNIA

055

ESTADOS UNIDOS
DE
AMERICA

048

070

004

060

043

059

039

017

065

035

019

027

002

046

036

011

041

015

064

058

022

006

067

010

047

015

045

013

023

031

020

050

014

038

040

056

066

063

024

008

030

057

052

003

021

009

005

GOLFO DE CALIFORNIA

ESTADO
DE
CHIHUAHUA

029

062

044

069

025

061

051

018

049

012

042

026

042

003

003

ESTADO
DE
SINALOA

Preliminar

La necesidad de contar con estructuras y procesos de gestión ágiles, eficientes y acordes a los requerimientos de la sociedad, ha originado una vasta gama de esfuerzos en la administración estatal de Sonora, con especial relevancia desde el segundo lustro de la década de los setenta, en concordancia con las acciones de la reforma administrativa impulsadas por el gobierno de la República a partir de 1976.

En 1977 se inicia la formulación del presupuesto con orientación programática, suprimiéndose el presupuesto tradicional. En esta época, Sonora se distinguió a nivel nacional entre 28 entidades federativas, considerándosele como un modelo, «... gracias al presupuesto por programas establecido este año en la Tesorería General del Estado y los presupuestos con orientación programática en las otras dependencias del ejecutivo».

En el camino recorrido, la Unidad de Programación y Presupuesto se transformó en Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se responsabilizó de elaborar, con la participación de las dependencias, organismos y empresas, los planes y programas de desarrollo económico y social aplicables al estado en el mediano y corto plazo, destacándose que las dependencias de la administración pública eran responsables de la ejecución del Plan de Gobierno, el cual se denominó Plan Estatal de Desarrollo Económico y Social 1979-1985. Posteriormente, se puso en marcha el Sistema Estatal de Planeación Democrática y la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que luego se le asignó la denominación de Planeación del Desarrollo. Además, se estableció un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, con estructura ocupacional, catálogo de puestos, tabulador de sueldos, programas de capacitación y reglas y procedimientos escalafonarios destinados a crear las condiciones que propiciaran la profesionalización de la función pública.

Entre otros hechos de alto significado para el mejoramiento de la gestión pública estatal en la época referida, se encuentra la creación de la Contraloría General del Estado, con responsabilidades de vigilancia del uso de facultades y recursos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

En 1986 se consolidó el modelo de funcionamiento sectorial de la administración, precisándose que las dependencias coordinadoras de sector intervendrían en la operación de las entidades paraestatales. Se estableció en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirían por sus leyes específicas y no les sería aplicable la normatividad del sector paraestatal.

El 22 de octubre de 1991 se inició un nuevo período en la administración pública sonorensis, al tomar posesión como gobernador del estado el Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera, que concluirá en mandato en 1997.

En este contexto se ubican las características que hoy en día tiene la administración estatal de Sonora y que son la materia esencial de la investigación coordinada por el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP) A.C., cuyo resultado se presenta en este documento.

La información y los análisis al respecto, se exponen en seis capítulos.

El primero ofrece una breve descripción de las Características socioeconómicas y regionales del estado, donde se explica la estructura y dinámica poblacional y se señalan los niveles de bienestar de los sonorenses, cuyos indicadores superan a la media nacional en servicios básicos. Asimismo, se presentan datos sobre el comportamiento de la economía estatal en su conjunto y por sectores, destacándose el crecimiento del producto interno bruto estatal, del 0.9% en Sonora en 1995, cuando a nivel nacional fue negativo en 6.2%. Este crecimiento se explica, en parte, porque la vinculación al comercio exterior y la dinámica positiva de los precios internacionales, favorecieron los incrementos en la producción de algunas ramas, como: la agricultura, la actividad pecuaria, la minería, la pesca, las manufacturas, el sector energético, las comunicaciones y transportes y otros servicios; además, el resultado de nuevas inversiones, la intensa promoción y el cambio de paridad favorecieron el incremento del turismo. Desde otro punto de vista, con un enfoque regional, se identifican las necesidades más apremiantes del estado en la última década y se reseñan las estrategias que se han implementado para resolverlas. Entre otras, se destacan las acciones emprendidas para consolidar al municipio.

El segundo capítulo trata lo referente a la Organización de la administración pública estatal. Ahí se detalla sucintamente, desde el punto de vista de las diversas leyes orgánicas que han existido en la entidad federativa, la evolución de la administración pública del estado de Sonora, tanto de las dependencias como de las entidades del sector paraestatal, y se describen las formas de organización administrativa que actualmente existen, señalando a las doce dependencias que integran la administración pública directa, así como los órganos desconcentrados de la misma, especificados por cada dependencia. También se presenta la relación de las entidades que conforman la administración paraestatal, en la cual no se incluye a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en atención a que desde la fecha de su creación, en 8 de octubre de 1992, se le concibió como un organismo público de carácter autónomo, que no forma parte de la administración pública estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Más adelante, se explican los medios que se utilizan para la coordinación interinstitucional, entre los que destaca el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora. En otros apartados se describe la participación social en la gestión pública y las políticas de desincorporación de entidades públicas.

El capítulo tercero, Sistemas administrativos para la gestión pública, examina la organización y los mecanismos del funcionamiento de los sistemas de: planeación-programación-presupuestación; de administración, capacitación y desarrollo de personal; de administración de recursos materiales y servicios generales; de administración y gestión del gasto público estatal y el de control y evaluación de la gestión pública. Se describe el papel de las dependencias normativas y el de las que operan los citados sistemas, destacándose la desaparición de la Oficialía Mayor en 1993, lo cual implicó la desconcentración de los procesos operativos de la administración de recursos materiales y servicios generales. Asimismo, se explica cómo funciona cada sistema global de apoyo a la gestión pública estatal y se aborda la problemática identificada, señalando los aspectos que se consideran más relevantes.

En el cuarto capítulo, Profesionalización de los servidores públicos, se describe el régimen jurídico del personal en el servicio público estatal, dentro del cual se da un tratamiento específico al de la Secretaría de Educación y Cultura; se exponen también las formas respectivas de organización sindical y gremial, sus perfiles profesionales predominantes, destacando que el 21% de los burócratas ha cursado una carrera universitaria y que el 72% de los trabajadores de la educación ha cursado una carrera de normal básica o superior. Además, se analizan las acciones de profesionalización de los servidores públicos, entre las que se señala el apoyo en este sentido de los programas instrumentados por el ISAP. Finalmente, se aborda lo relativo a los avances en la promoción de los servidores públicos, destacando que el 69% del personal burocrático en mandos medios y superiores, y el 51% en la estructura básica, han tenido movimientos de puesto.

El quinto capítulo analiza las Relaciones intergubernamentales, y al respecto describe los mecanismos e instrumentos vigentes de la coordinación federación-estado-municipios, así como los detalles más relevantes de los procesos descentralizadores que han sido emprendidos o llevados a cabo en los años recientes, tanto a nivel federación-estado, como a nivel estado-municipios. En ese marco, se destaca la experiencia observada en los sectores de salud, educación, agropecuario, comunicaciones y transportes, además de lo relativo a los programas de inversión pública. Por otra parte, se apuntan recomendaciones para el fortalecimiento del sistema federal.

El sexto capítulo, último de este documento, reseña las Experiencias de modernización administrativa, en el ámbito público estatal. Se abordan primero las adecuaciones a la estructura orgánica, en las que puede advertirse que, en 1991, como resultado de reformas constitucionales y legales, la Tesorería General del Estado (denominada así desde 1831, en que se expidió la primera Constitución Política de la entidad), se reestructura como Secretaría de Finanzas y sus atribuciones de control y autorización del gasto público se transfieren a la Secretaría de Planeación del Desarrollo, que pasa a ser Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público. Como resultado

del redimensionamiento de la administración pública, se instrumentaron medidas para desconcentrar la administración de bienes y servicios que se reseñan; también se trata lo relativo a la conformación de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones y del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora. En otros apartados se describen las experiencias de: descentralización y desconcentración de los servicios de administración y procuración de justicia; desregulación administrativa a favor de la población y en particular de los sectores empresarial y ganadero; modernización integral del registro civil; promoción de la vivienda; regularización de solares con vivienda, ampliación del concepto de patrimonio de familia e institución del testamento público simplificado, que se inscribe gratuitamente; reordenamiento hospitalario e ingeniería financiera. En cada caso, se compara con la situación anterior y los beneficios que se han generado con la modernización. Se concluye con una visualización de perspectivas futuras.

La presente investigación es el resultado de un esfuerzo interdisciplinario que se realizó por convocatoria del Instituto Nacional de Administración Pública y siguiendo los lineamientos metodológicos que él indicó, bajo la coordinación del Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., habiendo recibido el decidido apoyo del titular del poder ejecutivo del estado, Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera, quien tuvo a bien girar instrucciones a los responsables de las siguientes dependencias, a fin de que otorgaran su valiosa colaboración: Secretaría de la Contraloría General del Estado, Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público y Secretaría de Educación y Cultura.

El Instituto Sonorense de Administración Pública agradece la participación de todos aquellos que cooperaron en la composición de esta monografía y destaca el respaldo otorgado por el Lic. Miguel Jiménez Llamas, secretario de la Contraloría General y el Lic. Carlos Guillermo Larios Gaxiola, director general de Modernización Administrativa; el Lic. Jesús Alberto Cano Vélez, secretario de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, el Dr. Luis Alonso Galaz Tapia, director general de Evaluación y Estadística y el Dr. Melitón Pacheco Aragón, director general de Recursos Humanos; Lic. Mario Robinson Bours, secretario de Educación y Cultura, el Ing. Oscar Sánchez Maytorena, director general de Recursos Humanos y el C. Carlos Cabanillas Herrera, director de Personal Federalizado. Igualmente, reconoce las aportaciones del Ing. Alberto Haaz Díaz, el Lic. Guillermo Ayala Carrillo y el Lic. Adalberto Torres Miranda, en calidad de asesores, así como de la Dra. María Inés Aragón Salcido y la Lic. María Teresa González Saavedra, como responsables de la integración del documento.

Consideramos que con la lectura de este trabajo se obtendrá un valioso conocimiento de las condiciones, características y modalidades de la administración estatal en Sonora, además de diversas aportaciones que tienen el propósito de coadyuvar a su fortalecimiento.

Instituto de Administración Pública de Sonora, A.C.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

Sonora se localiza en la porción noroeste de la República Mexicana. Limita al norte con los Estados Unidos de América; al este con Chihuahua y Sinaloa; al sur con Sinaloa y el Golfo de California; al oeste con el Golfo de California y Baja California. El estado cuenta con una extensión de 185,431 kilómetros cuadrados que representan el 9.4% de la superficie del país y cuenta con 72 municipios.

Para 1995, el número de habitantes en la entidad ascendió a 2,085,536, lo que representa una participación del 2.29% de la población nacional, ubicándose su densidad de población en 11.2 habitantes por kilómetro cuadrado. Como resultado de la política demográfica instrumentada entre los años de 1980 y 1990, la tasa de crecimiento media anual disminuyó, para ubicarse en 1.9%.

Según cifras derivadas del Censo de Población y Vivienda 1995, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, la tasa de crecimiento de Sonora para 1990-1995 observa un ligero repunte al situarse en 2.4%, revirtiéndose la tendencia decreciente observada en la década pasada.

Con respecto al crecimiento natural, en Sonora ha disminuido, obedeciendo a la reducción de la tasa bruta de natalidad, al pasar de 51.3 en 1970, a 32.8 nacimientos por cada mil habitantes en 1980. Este ritmo continuó manifestándose durante la década siguiente, en la cual se observaron 29 nacimientos por mil habitantes en 1990, llegando a reducirse hasta 26.9 nacimientos en 1995. La mortalidad en el estado descendió de 10.1 defunciones por cada mil habitantes en 1960, a 4.7 en 1995. La tasa de crecimiento natural para el estado de Sonora, en el periodo 1991-1995, calculada con base en datos del registro civil, se ha sostenido en un promedio del 2.3%, con variaciones que van desde 2.1 hasta 2.4%.

El estado de Sonora, a medida que ha avanzado en su nivel de desarrollo socioeconómico, presencia un descenso en su fecundidad acumulada; es decir, el promedio de hijos nacidos vivos de la población femenina en edad fértil. En 1970 las mujeres sonorenses en edad fértil, entre 15 y 49 años, tuvieron en promedio 6.7 hijos nacidos vivos. Para la década siguiente y a medida que el sector femenino se adaptó a las características socioeconómicas del estado, este indicador disminuyó considerablemente a 4.4 hijos por mujer, estimándose para 1995 en 2.4.

La población de México y de Sonora ha experimentado un rápido proceso de urbanización, impulsado en gran medida por el auge del desarrollo industrial y la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias; es por ello que la población urbana ha ido en ascenso influenciada por el fenómeno de la migración interna. En consecuencia, la población rural ha disminuido. Entre 1950 y 1995, la población urbana estatal pasó del 45.3 al 81.4% respectivamente.

El análisis de las tasas de crecimiento de la población a nivel municipal, arroja tasas negativas en 40 municipios, durante el período 1980-1990 y en 31 municipios, en el período 1990-1995.

A diferencia de las zonas rurales, las ciudades que han incrementado en forma constante sus tasas de crecimiento poblacionales en el período 1980-1995, son las de mejor localización y equipamiento, de fácil acceso y de gran atracción para la población, como Hermosillo, Ciudad Obregón, Navojoa, Guaymas, Nogales y San Luis Río Colorado, principalmente.

Sonora es considerado como de equilibrio migratorio, ya que al tomar en cuenta el efecto combinado de la inmigración y la emigración, el saldo neto es positivo, pero poco significativo con respecto al total de su población residente. Sin embargo continúan, aunque en menor medida, los movimientos de los sonorenses de las zonas rurales hacia las urbanas, en busca de mejores condiciones económicas, evidenciando la permanencia de los desequilibrios en la distribución regional de los recursos.

Altamente relacionada con el fenómeno migratorio, está la distribución de la población. Sonora no escapa al fenómeno nacional de una alta concentración y, a la vez, dispersión de la población. En 1995, de acuerdo a cifras presentadas en el Censo de Población y Vivienda del INEGI, este fenómeno sigue dando muestras de una severa concentración, ya que el 85% de los sonorenses reside en sólo once municipios del estado, que juntos suman una extensión geográfica que representa el 34.7% del territorio estatal.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Los sonorenses, a lo largo de varias generaciones, han avanzado en la elevación de las condiciones de bienestar social. Su alto nivel de calidad de vida, es ampliamente reconocido; sin embargo, cada generación tiene sus retos y prioridades. Actualmente en el estado aún persisten rezagos sociales, zonas de pobreza y desequilibrios regionales; por ello se han intensificado los esfuerzos para superar la pobreza.

La característica principal de una economía con sano crecimiento y en vías de desarrollo sustentable, es crecer junto con el nivel de satisfactores básicos, capaces de otorgar un grado aceptable de calidad de vida para la población. En este sentido, la cobertura de los servicios públicos, la escolaridad, salud, vivienda, los niveles de ingreso, entre otros, son indicadores básicos que miden y reflejan el grado de calidad de vida de la población, por ello los gobiernos procuran que su cobertura sea lo más amplia posible, si es que no en un 100%.

Respecto a los servicios básicos, entre 1990 y 1996 se registra una notable ampliación de su cobertura; en agua potable de 89 a 98%, en drenaje del 66 al 79 y en energía eléctrica de 90 al 94%. El avance relativo de la entidad en estos servicios, es mayor que los promedios nacionales ubicados en 83.9, 67.1 y 91.2% en agua potable, drenaje y energía eléctrica, respectivamente.

Para lo anterior, se instrumentaron diferentes programas: PROURBE, PROAMBIENTE, PROAGUA, Cien Ciudades e Integral Ambiental Fronterizo, entre otros.

Con PROURBE y PROAMBIENTE se logró abatir la contaminación por polvos, y se solucionó el problema de inundaciones, beneficiándose a un millón 100 mil habitantes. «Las acciones de PROURBE se concretaron en 3,024,500 metros cuadrados de rehabilitación y construcción de pavimentos, 1,473,733 metros cuadrados de tratamientos preventivos, además de 746,065 metros cuadrados de estabilización de terracerías. Con esto se mejoró el medio ambiente, el entorno ecológico y la imagen urbana en favor de aproximadamente 750 mil habitantes. También se realizó el embovedamiento y la vialidad de la antigua calle Yucatán, hoy avenida Luis Donald Colosio, en Hermosillo».¹ «... PROAMBIENTE redujo las emisiones de polvos en las calles que afectaban la salud de la población; PROAGUA llevó miles de nuevas tomas de agua y descargas de alcantarillado a los hogares; a través de Cien Ciudades se apoyó la modernización de vialidades e infraestructura urbana en las principales ciudades del estado y gracias al Integral Ambiental Fronterizo las ciudades en la franja fronteriza recibieron apoyos para vialidades e infraestructura urbana en general. Con el Fideicomiso Progreso se dio vida al desarrollo inmobiliario Río Sonora y a la Ciudad Deportiva del Noroeste, y se efectuó el embovedamiento del arroyo Los Nogales».²

Como detonador estratégico del desarrollo, la electrificación ha sido un renglón de importancia prioritaria. De esta manera, entre 1991 y 1996 se han electificado 120 colonias populares y 164 poblados rurales en beneficio de 160 mil habitantes, ejerciéndose una inversión de 11 millones de pesos. Complementando este esfuerzo, en septiembre de 1996, en el municipio de Cajeme, se puso en marcha el programa PROLUZ, mediante el cual se pretende llevar energía eléctrica a 20 mil viviendas de 46 municipios que beneficiarán a 100 mil sonorenses, con una inversión de 50 millones de pesos. En este programa están contempladas tanto colonias urbanas como localidades rurales, los que incrementará la cobertura de este servicio a 99% de la población.

En relación a los aspectos educativos, la tasa de analfabetismo de Sonora disminuyó de 5.9% en 1990 a 4.6% en 1995, contra el promedio nacional que es de 9.7%; el nivel promedio de escolaridad es de 7.2 grados, medio año superior a los 6.7 grados registrados en el país. En el ciclo escolar 1991-1992 se contaba con 3,926 escuelas, mientras que en el ciclo 1995-1996 funcionaron 4,274 escuelas con una población atendida de 628,213 alumnos. Dentro del nivel preescolar se cuenta con una cobertura del 95% de los niños de cinco años. En primaria, se mantiene la cobertura al cien por ciento de la demanda

En el ciclo 1996-1997 los recursos del programa «Niños en Solidaridad» se destinaron a la dotación de útiles escolares para 250,100 niños de educación primaria de escuelas oficiales,

¹ **Sonora Cinco Años Después.** Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, p. 153.

² *Ibidem*, pp. 11-12.

y desayunos escolares para 50,250 alumnos de las comunidades indígenas, del medio rural y urbano marginado. Esto gracias a la autorización que los consejos de desarrollo municipal de 55 municipios brindaron a la iniciativa del ejecutivo. A partir del mes de enero de 1997 se han sumado 30,000 desayunos más, con lo cual los niños de preescolar y primaria recibirán 100,000 desayunos diarios. Con ello, prácticamente uno de cada tres niños de estos niveles recibirán este complemento alimenticio.

En este mismo nivel sobresale la estrategia del gobierno del estado de contratar una póliza de seguro estudiantil. El objetivo de esto es brindar a la niñez y a la juventud sonorenses una cobertura de seguridad social durante la realización de sus actividades escolares. No tiene costo para los padres de familia y en ese orden apoya al patrimonio familiar ante los imprevistos que surgen por accidentes. Este seguro, único en su género, protegió en el presente ciclo escolar a más de 450 mil estudiantes de las escuelas oficiales. (Este seguro comprende desde preescolar hasta nivel medio superior). En cuanto a los apoyos didácticos, vale destacar que en educación indígena se distribuyen libros de texto especializados del primero al sexto grados, en tanto que al inicio de la administración existía un texto único». ³

En el nivel medio superior, el número de estudiantes inscritos rebasó en 8% a los que concluyeron la secundaria, alcanzando una matrícula de 75,700 alumnos. Para el próximo ciclo escolar se proveerá gratuitamente a los estudiantes de educación secundaria de todos los libros de texto en las escuelas oficiales. Dentro del bachillerato, la eficiencia terminal de este nivel educativo se ha incrementado al 57%, ligeramente superior al promedio nacional, que se ubica en un 54%.

La educación superior, cúspide del sistema educativo, es la que ha mantenido el ritmo de crecimiento más importante en su matrícula: pasó de 35,098 alumnos en 1991, a 50,852 en el ciclo escolar 1995 - 1996, con un incremento del 44.9% durante esta administración. Las 17 instituciones de educación superior establecidas en la entidad participan activamente en la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior, la COEPES-Sonora, organismo que mantiene permanentemente en coordinación y vinculación a las instituciones sonorenses.

«Como apoyo a los jóvenes estudiantes, se cuenta con el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora, organismo único en su género a nivel nacional. Actualmente tiene 12,405 acreditados con una ministración promedio de 480 pesos mensuales, y una inversión de recursos cercana a los 40 millones de pesos en 1996. En el período de 1991-1996, el instituto ha derramado 108 millones de pesos en créditos a estudiantes que lo han solicitado para continuar sus estudios, desde media básica y media superior hasta superior, incluyendo posgrado». ⁴

El estado, a través del Instituto Sonorense de Cultura ha dado un fuerte impulso a las actividades artístico-culturales. Destacan por su importancia los festivales: Alfonso Ortiz Tirado, en Alamos;

³ *Ibidem*, pp. 56-57.

⁴ *Ibidem*, p. 59.

Un Desierto para la Danza; la Primera Feria Internacional del Arte; el Festival de la Raza; el Festival Sonorense del Monólogo; la Muestra Nacional de Fotografía Fotoseptiembre; la Muestra Estatal de Teatro. Además, se abrió espacio para el desarrollo de las personas discapacitadas, mediante el primer y segundo encuentro artísticos-culturales «Arte sin Fronteras».

Por lo que se refiere a las instituciones del sector salud, éstas presentan una cobertura nominal del 98.8%, y el 1.2% restante de la población no cuenta con acceso adecuado a los servicios. De la población protegida, el 53.4% corresponde a la seguridad social y el 45.4% a la Secretaría de Salud Pública. Las unidades médicas con las que cuenta el sector salud suman 317, de las cuales el 32% pertenecen a la seguridad social y el 68% a la población abierta. El total de camas censables en 1996 es de 2,284, de las cuales, el 57.3% pertenecen a la seguridad social y el 42.7% a la población abierta. Además, se cuenta con 1.4 médicos por cada mil habitantes, mientras que a nivel nacional es de 1.2.

En relación a la vivienda, se tiene una disminución del índice de hacinamiento al situarse en 1995 en 4.4 habitantes por vivienda, cuando en 1980 fue de 5.4 y en 1990 de 4.8. El promedio nacional de este índice en 1995 es de 4.7 habitantes por vivienda. Durante los últimos cinco años, se han construido viviendas para 51,101 familias sonorenses. El 75% de esas viviendas son usufructuadas por familias de los trabajadores; además, 2,675 se encuentran en distintas etapas de construcción.

Respecto a los niveles de ingreso, se tiene que, a nivel nacional, el 48.4% de los trabajadores percibe más de dos salarios mínimos. Este mismo indicador es marcadamente favorable a los trabajadores sonorenses, ya que el 53.6% de los mismos percibe salarios de esta categoría.

En cuanto a la generación de fuentes de trabajo, captada a través del número de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, éstos han aumentado de 348,948 trabajadores en 1992, a 364,278 al mes de agosto de 1996, presentando un incremento en relación a 1995, el año de la crisis financiera, de 26,246 nuevos empleos, cuando ascendían a 338,032 trabajadores.

Mientras que los niveles de desempleo, medido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), para la ciudad de Hermosillo registró una tasa del 2.0% en el cuarto trimestre de 1992 y de 3.9% en el mismo periodo de 1994, continuando con esta trayectoria en 1995 al llegar a 6.3%. Sin embargo a partir de 1996 se inicia su recuperación al situarse en el mes de agosto con una tasa de desempleo del 3.4%, menor a la nacional de 5.3. Desde marzo de 1996, la tasa general de desempleo en la ciudad de Hermosillo es menor a la registrada a nivel nacional.

Por lo que se refiere al factor de dependientes económicos de cada trabajador, a nivel nacional es de 6.8 por trabajador ocupado en el sector formal de la economía. Para el caso de Sonora, esta situación es más favorable, ya que aquí se tiene que 4.8 habitantes dependen en promedio de cada trabajador.

«En Sonora una de las estrategias de desarrollo a las que mayor importancia se otorga es a la seguridad pública, en la medida que el mantenimiento de la paz y tranquilidad comunitaria son parte fundamental del desarrollo social, económico y político de la entidad. Es por ello que al asumir la administración estatal en 1991, el gobernador Manlio Fabio Beltrones establece en el Plan Estatal de Desarrollo los lineamientos específicos para la ejecución de las políticas de justicia y seguridad pública, al realizar un programa permanente de información a la sociedad, así como de participación ciudadana, acerca de los problemas y las soluciones en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia».⁵

Algunas acciones de la Procuraduría General de Justicia han sido: la creación del registro de antecedentes de elementos activos y exelementos de la Policía Judicial del Estado; el registro computarizado de ordenes de aprehensión y reaprehensión; el banco de datos de vehículos robados; el grupo especial antisequestros y el banco de datos del sistema de análisis estadístico de la incidencia delictiva en el estado de Sonora.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Situación de los sectores productivos

Mientras la economía nacional en 1995 enfrentó una severa recesión económica que la llevó a generar un producto interno bruto negativo de menos 6.2%, los sectores productivos del estado de Sonora alcanzaron un crecimiento de 0.9%.

Esto no significa que Sonora no haya padecido los problemas de la crisis nacional, pero sí que resintió en menor medida sus efectos, al disminuir su dinámica de crecimiento en algunos sectores; tal es el caso del comercio, la industria de la construcción y la silvicultura. Por el contrario, la vinculación al comercio exterior y la dinámica positiva de los precios internacionales, favorecieron a algunas ramas como agricultura, minería, pesca y manufactura.

Así la economía estatal después de haber presentado un crecimiento promedio de alrededor del 2.3% entre 1991 y 1994, disminuye su crecimiento a 0.9% en 1995. (Sin embargo se estima que para 1996 se presente un crecimiento del PIB del 4.0%).

En 1995, el desempeño de la mayoría de los sectores que integran la economía estatal registra comportamientos favorables, principalmente los que están vinculados al comercio exterior, entre ellos están las actividades primarias que crecieron a una tasa positiva de 2.8%, apuntaladas principalmente por la pesca. Las características positivas de precios y demanda externa se presentaron esencialmente en la agricultura, que impulsada por la favorable demanda de sus productos a nivel internacional, como es el caso del trigo, algodón y las hortalizas principalmente, alcanzó un incremento del 0.8%.

⁵ *Ibidem*, p. 62.

ESTIMACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA (1)

1994-1995

(MILES DE PESOS DE 1980)

SECTOR ACTIVIDAD	PIB 1994	ESTRUCTURA PORCENTUAL	TASADE CRECIMIENTO 1994/1993	PIB 1995	ESTRUCTURA PORCENTUAL	TASADE CRECIMIENTO 1994/1993
TOTAL	132,723	100.0	2.7	133,973	100.0	0.9
PRIMARIO	18,222	13.7	4.0	18,728	14.0	2.8
AGROPECUARIO	14,053	10.6	3.2	14,167	10.6	0.8
Agricultura	9,450	7.1	3.9	9,526	7.1	0.8
Ganadería	4,331	3.3	2.3	4,383	3.3	1.2
Silvicultura	272	0.2	(6.2)	258	0.2	(5.1)
PESCA	4,169	3.1	6.9	4,561	3.4	9.4
SECUNDARIO	42,153	31.8	3.6	43,602	32.5	3.4
Minería	10,553	8.0	3.9	12,189	9.1	15.5
Industria Manufacturera	16,371	12.3	2.9	16,584	12.4	1.3
Construcción	12,494	9.4	4.3	12,032	9.0	(3.7)
Eléctricidad	2,735	2.1	3.2	2,798	3.1	2.3
TERCIARIO	72,348	54.5	2.0	71,643	53.5	(1.0)
Transportes y Comunicaciones	5,082	3.8	3.3	5,819	3.9	2.1
Comercio	27,690	20.9	(0.2)	26,222	19.6	(5.3)
Turismo (2)	6,343	4.8	2.1	6,533	4.9	3.0
Otros servicios (3)	33,233	25.0	3.6	33,698	25.2	1.4

NOTA: La suma de los parciales no coincide con el total debido al redondeo de las cifras desagregadas.

(1) Las estimaciones se ajustarán de acuerdo a los resultados que publique el sistema de contabilidad nacional. INEGI para estos años.

(2) Comprende hoteles y restaurantes.

(3) Comprende alquiler de inmuebles y servicios profesionales de educación, médicos y de esparcimiento, no incluye servicios comunales, sociales y personales ni servicios bancarios imputados.

FUENTE: Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, Gobierno del Estado, Dirección General de Evaluación y Estadística.

La actividad pecuaria, equilibrada entre la cría de ganado bovino, porcino y la avicultura, creció en 1.2%. De esta ponderación se detectó una evolución positiva en el valor de la actividad porcícola, que pasó de 1,165 millones de pesos en 1994, a 1,950 millones en 1995, así como la cría de ganado bovino de 1,259 millones de pesos en 1994, a 1,329 en 1995. Sin embargo, el volumen de la producción de la avicultura decreció de 161,947 toneladas en 1994, a 135,869 en 1995 aunque por primera vez en tres años se incrementa su valor nominal

de producción, debido al repunte de precios, al pasar de 413 millones durante 1994 a 472 millones en 1995.

En lo que se refiere a la producción pesquera, ésta aumentó de 207,743 toneladas en 1994, a 290,143 en 1995, destacando el incremento del 37% del valor de la captura de camarón y sardina, que pasó de 419 millones de pesos en 1994, a 574 millones en 1995, lo que ha permitido un incremento significativo en su PIB de 9.4%.

Por lo que corresponde al sector secundario, el crecimiento global del PIB fue 3.4%. Destacan las manufacturas, donde se ha impulsado la instalación de un creciente número de establecimientos en la entidad, dando lugar a la creación de más fuentes de empleo para la población sonorenses. Así se observa que de 1995 a 1996 se han instalado en los parques industriales de Sonora 16 nuevas empresas, que han generado 3,157 empleos. En este mismo período se establecen 15 industrias maquiladoras que ocuparon a 3,837 trabajadores; esto ha propiciado un crecimiento del PIB del subsector manufacturero en 1.3%, lo que significó una variación de su valor nominal del 43.9%.

La minería, sector con una fuerte integración al mercado internacional que se benefició con una inusual variación positiva de los precios internacionales de sus productos, presentó un incremento del PIB de 15.5%, el mayor de todas las ramas de actividad económica de la entidad. Su valor bruto de la producción pasó de 2,567 millones en 1994, a 7,446 en 1995, que significa un incremento del 190% de 1994 a 1995, explicado por aumentos significativos en los volúmenes de extracción de oro de 4,003 kilogramos en 1994, a 6,403 en 1995; cobre de 258,242 toneladas en 1994 a 293,852 en 1995; y, plata de 82,775 kilogramos en 1994, a 93,197 en 1995, entre otros. Debido a estos hechos, Sonora ocupa el primer lugar nacional en producción de cobre, oro, barita, molibdeno y grafito.

Apoyando a estas actividades, la electricidad se incrementó en 2.3%, guardando una relación muy estrecha con el crecimiento de las ramas más dinámicas de la economía. De esta manera se puede comprobar que los principales consumos de este servicio se realizaron dentro del sector industrial, al pasar de 2,719 gigawatts/hora en 1994, a 3,118 en 1995.

Dentro del sector secundario, resultó severamente afectada la industria de la construcción, por la marcada reducción de la obra pública y privada, presentando una tasa de menos 3.7%, después de haber tenido un fuerte crecimiento en años anteriores.

En el sector terciario, se destaca por segundo año consecutivo, el comportamiento negativo del comercio que para 1995 se sitúa en menos 5.3 por ciento. Como resultado de la disminución de la actividad comercial, el consumo de energía en este giro disminuyó de 284 gigawatts/hora en 1994, a 275 en 1995.

Las actividades económicas que presentaron crecimientos positivos en este sector son: transportes y comunicaciones con 2.1% el turismo en 3.0% y otros servicios con 1.4%. Los

primeros, influenciados por el alto grado de movilidad hacia el exterior de los productos provenientes de las actividades agropecuarias y mineras y el turismo, en virtud de las ventajas comparativas que surgieron del cambio de paridad, así como resultado de las nuevas inversiones e intensa promoción que se aplicaron a esta rama de servicios.

En 1995, la afluencia de visitantes nacionales y extranjeros a la entidad produjo una derrama económica aproximada de 2,169,000,488.00 pesos, la cual generó una tasa de crecimiento real del PIB sectorial del 3.0%, mayor en 09 puntos porcentuales a 1994 que tuvo una derrama de 2,075,000,000.00 millones de pesos.

Con la deregulación y simplificación administrativa se han eliminado normas y trámites innecesarios, particularmente los referidos a registros y autorizaciones. En tal sentido destaca la puesta en marcha en 1995 del programa «Solo Sonora» (Only Sonora) cuyo principal objetivo es facilitar en una sola oficina (Sólo Sonora) el procedimiento de importación temporal de vehículos únicamente para turistas extranjeros y residentes legales en Estados Unidos que tengan como destino Sonora.

A los inversionistas que se interesen por el sector turístico, Sonora ofrece carretera de 4 carriles, sistema de transportación aérea nacional e internacional, puertos de altura, 1,207 kilómetros de litoral, apoyo y orientación para inversionistas y amplios apoyos gubernamentales.

En comercio exterior, Sonora ha incursionado satisfactoriamente en el ámbito internacional, incrementando rápida y considerablemente sus exportaciones. Con la comercialización de los productos en el exterior, Sonora se consolidó como una entidad exportadora, gracias a las innovaciones tecnológicas, la estabilidad laboral, una adecuada comercialización de los productos, mayor capacitación, mejor promoción y a su estratégica ubicación geoeconómica, aprovechando además la depreciación del tipo de cambio real y las nuevas oportunidades de acceso a mercados externos abiertos por tratados de acuerdos comerciales, para ampliar sus exportaciones, con lo cual compensaron la reducción de la demanda interna.

El valor de las exportaciones totales del estado fue de 4,596 millones de dólares en 1994 y de 5,292 en 1995, lo que implica un incremento del 15.1%. Estas exportaciones distribuidas entre el sector industrial y el primario, mantuvieron una estructura similar en 1994 y 1995 del 88 y 12% aproximadamente, destacando en este último la actividad pesquera con un crecimiento del 50.0%, siguiéndole la agricultura con 8.2 y la ganadería con 1.7%.

En el sector industrial, las exportaciones se han incrementado con la participación de algunos sectores como la industria maquiladora que contribuyó en 1994 con el 43.8%, y en 1995 con el 44.6%, la minería en 1994 aportó el 6.3% en 1995 con el 8.4, otras manufacturas aumenta de 2.7 a 3%, mientras que la industria automotriz disminuye su aportación de 35.4 y 32.5% en 1994 y 1995, respectivamente.

El crecimiento de las exportaciones se comportó de manera favorable durante 1995, obteniendo la minería un impresionante aumento del 52.4%, otras manufacturas el 24.6, la maquiladora

el 17.1 y la industria automotriz el 5.8%. Lo anterior muestra de manera objetiva la significativa diversificación y el cambio estructural que la economía estatal ha presentado en los últimos cinco años.

Por su parte, las importaciones sonorenses en 1995 crecieron 4.4%, pasando de 3,329 millones de dólares en 1994, a 3,475 en 1995, representando 10.7 puntos porcentuales menos que el crecimiento de las exportaciones. Este crecimiento se registró en el sector industrial el cual importó un 5.9% más que en 1995, mientras que el primario disminuye alrededor del 33%.

Del valor total de las importaciones de 1995, el 97.6% correspondió al sector industrial que aumenta su participación de un 96.2% que tenía en 1994. Entre las principales actividades que aumentan su participación en las importaciones está la maquiladora que pasa del 48.4 a 51.9%, la industria automotriz de 38.0 al 38.9% y la minería de 2.5 a 2.6%; mientras que en otras manufacturas disminuye de 7.4 a 4.1. Por su parte el sector primario importó en 1994 el 3.8%, mismo que para 1995 disminuye a 2.4% de este porcentaje el 1.1% es de la agricultura, 0.8 de la ganadería y 0.5 de la pesca.

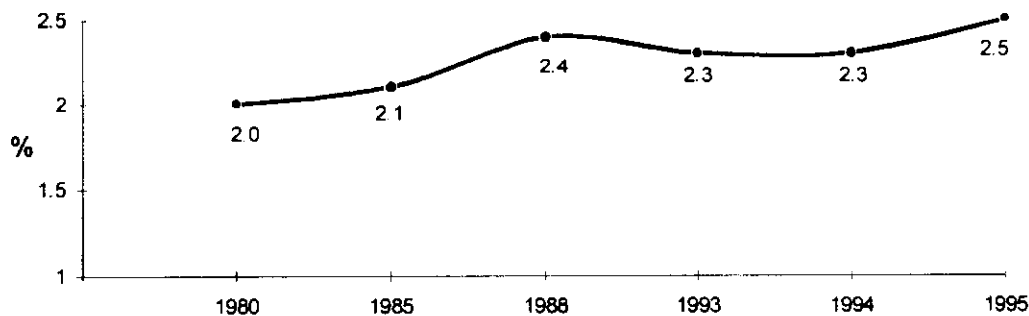
En cuanto al crecimiento de las importaciones se observan incrementos en la industria maquiladora de 12.1%, la minería en 9.8 y la industria automotriz en 7.0% y, en contraste, disminuyeron las importaciones de la agricultura, ganadería y otras manufacturas en 48.7, 43.1 y 42.3%, respectivamente.

Comparando los resultados obtenidos a nivel nacional, en 1994 y 1995 Sonora aportó el 7.5 y 6.7% de las exportaciones y el 4.2 y 4.8 de las importaciones respectivamente. Así, mientras en 1994 el saldo de la balanza comercial nacional es negativa, en Sonora se muestra superavitaria; en 1995 este mismo saldo es positivo para el país, lo mismo para Sonora, que consolida así su vocación exportadora al lograr un superávit de 1,817 mdd.

Trascendente por su organización y el impacto de sus acciones ha sido la presencia del organismo denominado Comisión Sonora-Arizona, y su contraparte la Comisión Arizona-México, en cuyo seno se integran miembros distinguidos de los sectores público, social y privado de ambas entidades, quienes han mantenido una relación sostenida y consolidada auspiciando con ello, además de magníficas relaciones, intercambios y logros importantes en múltiples aspectos del desarrollo de ambas sociedades.

Finalmente, en todas las ramas y sectores productivos se aprecia una gran diferencia entre la actividad económica nacional y la estatal. A nivel nacional, sólo el 14% del aparato productivo, representado por la energía eléctrica con 3.1 y los servicios financieros, seguros y bienes muebles con el 0.4%, presentaron crecimientos positivos. En el estado de Sonora, el 70% de su actividad económica integrado por la minería, manufacturas, pesca, el sector agropecuario, energético, los transportes y comunicaciones y los otros servicios, presentaron crecimientos modestos, pero significativos, comparados con las tasas negativas que se obtuvieron a nivel nacional. El restante 30%, lo conforman las significativas caídas del comercio, la construcción y la silvicultura.

**PARTICIPACION DE SONORA EN EL PIB NACIONAL
1980-1995
(PRECIOS DE 1980)**



**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS
TASAS DE CRECIMIENTO SONORA NACIONAL
1995**

ACTIVIDAD	SONORA	NACIONAL	DIFERENCIA
TOTAL¹	0.9	-6.2	7.1
AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	2.8	-2.5	5.3
MINERIA	15.5	-3.4	18.9
MANUFACTURAS	1.3	-4.6	5.9
CONSTRUCCION	-3.7	-23.3	19.6
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2.3	2.1	0.2
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	-3.8	-14.1	10.3
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	2.1	-4.5	6.6
OTROS SERVICIOS	1.4	-2.9	4.3

Para homogenizar la presentación a nivel nacional de la rama comercio, restaurantes y hoteles. Se ponderó a nivel estatal la caída del sector comercio de -5.3 con el crecimiento de la rama hoteles y restaurantes de 3 por ciento. Resultado una caída para dichas actividades de -3.8 por ciento.

¹ Sonora con base a 1980, y nacional con base a 1993.

FUENTE: Secretaría de Planeación del desarrollo y Gasto Público, Gobierno del Estado, Banco de México, INEGI.

ENFOQUE REGIONAL. IDENTIFICACION DE LAS NECESIDADES MAS APREMIANTES EN EL ESTADO DE SONORA

A principio de la década, Sonora presentaba fenómenos de alta concentración urbana en pocas ciudades y municipios, que tendían a incrementar los índices de marginalidad y, por tanto a superar, con mucho, la oferta existente de servicios básicos.

Se presentó una desigual distribución regional de los beneficios del desarrollo, situación que propendía a agudizarse, convirtiéndose en un reto para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y de los habitantes de las áreas urbanas de alta marginalidad social; concentración de la población en las zonas de la frontera y la costa, así como la dispersión de los habitantes de la sierra, sumada a tasas negativas de crecimiento; coexistencia en las grandes ciudades de grupos de población de altos ingresos y otros, los más, en condiciones de alta marginalidad, que dificultaban la dotación de servicios básicos; limitada incorporación a los beneficios del desarrollo de los habitantes de las comunidades rurales dispersas en el territorio estatal; dependencia de la economía de algunas regiones y comunidades a una sola actividad productiva, lo que traía como consecuencia que, al presentarse situaciones desfavorables para esa actividad, se afectara negativamente la vida de toda la comunidad.

El cambio en el patrón de desarrollo sonorenses de una economía derivada del sector agropecuario, hacia la preponderancia de la industria y de los servicios, generó presiones sobre comunidades que expulsaron población hacia las zonas urbanas del estado, congestionando la limitada oferta de servicios y de empleo.

La zona serrana, formada por 50 municipios, cuya población representaba sólo el 11% del total del estado, tenía como principal actividad la ganadería, mientras que la agricultura se practicaba en media y pequeña escala. Por otro lado, la zona costera, definida por nueve municipios, concentraba al 67% de la población. En ella se localizan las ciudades más grandes del estado: Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas y Navojoa.

Múltiples actividades productivas como la agrícola, ganadera, pesquera, industrial, turística, comercial y de servicios, atrajeron un mayor número de población a los principales centros urbanos, generando presiones sociales sobre el suelo urbano, vivienda, servicios públicos, educación, salud y seguridad pública.

La zona frontera presenta grandes contrastes, comprende once municipios cuya población representaba el 22% estatal, de éstos, Puerto Peñasco y Cananea dependían de una sola actividad productiva, pesca y minería respectivamente, mientras que el resto de los municipios de la región eran predominantemente agropecuarios. Nogales, Agua Prieta y San Luis Río Colorado captaban la mayor parte de la industria maquiladora en la entidad, generando, en el caso de la primera, una grave crisis urbana que se reflejaba en un fuerte déficit de equipamiento urbano y en la agudización de algunos problemas sociales.

A lo largo de los últimos cinco años, se han establecido diversas estrategias, como la consolidación del municipio, el impulso a las economías regionales, la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios urbanos básicos, así como el fortalecimiento de la programación y promoción del desarrollo regional y municipal que han revertido estos comportamientos. «... En 1992 se llevó a efecto la firma del Convenio de Desarrollo Social Estado-Municipio, estableciendo así las bases y los mecanismos que han permitido a ambas instancias coordinar programas y recursos para profundizar el proceso de descentralización de la administración pública estatal a la municipal, fortalecer las finanzas públicas municipales, atender las demandas prioritarias de la población y promover la reactivación y diversificación de las actividades económicas.

En la búsqueda por alcanzar estos objetivos, en el período comprendido entre 1992 y 1995 se transfirieron recursos de inversión para los 70 ayuntamientos por el orden de los 387 millones de pesos, a través de los programas emanados del convenio de desarrollo social que fueron ejercidos por los propios gobiernos municipales en la realización de obras y acciones en beneficio de los sonorenses.

Igualmente, en apoyo al saneamiento de las finanzas municipales, en 1992 el gobierno del estado asumió los adeudos que 19 ayuntamientos tenían con el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), por un monto superior a los 49 millones de pesos.

En 1993, a iniciativa del ejecutivo estatal, el H. Congreso del estado autorizó al FAPES (Fondo de Fomento para las Actividades Productivas del Estado de Sonora) celebrar una operación de crédito hasta por 65 millones de pesos para apoyar a ayuntamientos con problemas. Ese mismo año se establecieron 17 subcomités regionales del FAPES, mediante los cuales se otorgaron 900 créditos por más de 70 millones de pesos con lo que se generaron 3,700 empleos.

Para garantizar la recuperación de las inversiones realizadas en obras de infraestructura, en 1992 se constituyó el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública (CECOP), organismo que ha promovido la instalación de Consejos Municipales de Concertación en 29 municipios. Por medio del CECOP y sus consejos se ejecutaron y concluyeron 52 obras con una inversión de 81 millones de pesos».⁶

«El gobierno federal implementó el Programa para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a fin de reestructurar las deudas públicas, tanto de los estados como de los municipios, con el esquema de las Unidades de Inversión (Udi's). El beneficio fue inmediato para 34 municipios, al ser reducido el pago del servicio de deuda hasta en 80%, obteniendo liquidez necesaria para hacer frente a la operación y mejoramiento de los servicios públicos básicos».⁷

⁶ *Ibidem*, pp. 73-74.

⁷ *Ibidem*, pp. 86-88.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO

Dependencias de la administración pública paraestatal

Las diversas leyes orgánicas del poder ejecutivo de la entidad federativa han sido promulgadas en los siguientes años: 1847, 1849, 1862, 1873, 1881, 1911, 1919, 1957, 1972, 1977, 1979, 1984 y 1985. En las primeras seis de estas leyes, no se hace referencia a las dependencias,¹ resultando que las más importantes, como la secretaría de Gobierno y la Tesorería, se encontraban previstas en la Constitución. Respecto de las demás, se pueden detectar en el presupuesto de egresos.

En la Ley Orgánica del Gobierno y Administración Interior del Estado, de 1919², ya encontramos normadas las figuras del secretario de gobierno y del oficial mayor del despacho; pero es hasta la ley de 1957³ cuando se regulan la Tesorería General del estado, el secretario de gobierno y las denominadas dependencias generales, que eran la Oficialía Mayor, diez direcciones generales, la Procuraduría General de Justicia y la Junta Revisora Fiscal y Catastral.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de 1972, estableció tres secretarías: de Gobierno, de Desarrollo y de Agricultura, Ganadería y Asuntos Agrarios, señalándose además, que para el desarrollo de las funciones encomendadas al poder ejecutivo éste contaría con varias dependencias. En 1975 fue reformada para transformar en direcciones las secretarías.⁴

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, del Estado de Sonora, promulgada en 1977, se determinó, por una parte, que las dependencias con las que se auxiliaría el poder ejecutivo tendrían igual rango y entre ellas no habría preeminencia alguna, y por otra, que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás comisiones, comités o juntas que funcionaran en el estado, serían órganos auxiliares de la administración pública y coordinarían su actuación con las dependencias del ejecutivo que éste señalare.⁵

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1979, se establecieron nueve dependencias y se insistió en lo relativo a que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás comisiones, comités o juntas, serían órganos auxiliares de la administración pública.⁶ Dicha ley se reformó en 1982, para transformar a la Dirección General de Obras Públicas y Asentamientos Humanos en Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural. Igualmente se reformó en 1983 para crear la Secretaría de Salud Pública.⁷

En 1984 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en la que se instituyó que la administración pública estatal sería directa y paraestatal; por ende, en dicha ley se plasmaron como formas de organización administrativa: la directa o centralizada, la desconcentrada y la descentralizada, articulándose en torno a estas tres formas los órganos de la administración pública. En 1984 se reformó la citada ley en varias ocasiones, para transformar la Contraloría General del Estado en secretaría y para crear la Secretaría de Turismo.⁸

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1985, si bien no se crearon nuevas dependencias, sí se clarificaron los niveles preparatorios de decisión que corresponden a las dependencias

de orientación y apoyo global y se fortalecieron las instancias ejecutoras de las políticas sectoriales. En 1986, se reformó el título tercero, correspondiente a la administración paraestatal, para fortalecer el modelo de funcionamiento sectorial de la administración, determinándose que las dependencias coordinadoras de sector serían los órganos a través de los cuales se daría la intervención que le corresponde al ejecutivo del estado, en la operación de las paraestatales. Igualmente, se clarificó la presencia de las dependencias de orientación y apoyo global.⁹ En 1988 se reformó dicha ley para transferir las facultades de la Secretaría de Fomento Agrícola y Asuntos Agrarios, en materia agraria, a la Secretaría de Gobierno, cambiándose de denominación en Secretaría de Fomento Agrícola.¹⁰

En noviembre de 1988, en junio y diciembre de 1989 en 1991, 1992 y 1993, se publicaron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que nos ocupa, relativas entre otros aspectos, a las atribuciones de la Oficialía Mayor que se transfieren a las secretarías de Gobierno, de Planeación del Desarrollo y Gasto Público y de Finanzas; a la supresión de los órganos de control interno, para que la secretaria de la Contraloría General del estado asumiera dicha función; a clarificar la competencia de las dependencias de orientación y apoyo global, en lo relativo a la contabilidad de las entidades paraestatales y tocantes a la competencia del estado en las materias de ecología y protección al ambiente.¹¹

Entidades

«En Sonora, a partir de la Constitución Política local de 1917, se han expedido diversos ordenamientos que regulan la estructura del poder ejecutivo. Es en la Ley Orgánica de 1957, en la que aparecen los organismos descentralizados. Posteriormente, en 1969, se expide la Ley que reglamenta la participación del estado en empresas privadas, en la cual se estableció que el estado podría ‘participar en aquellas empresas privadas cuyo objeto o fines, a juicio del ejecutivo, interesen directa o indirectamente a la realización de un servicio público o social, a la explotación de bienes o recursos propiedad del estado, a la investigación científica o tecnológica, a la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social o a la explotación de concesiones federales otorgadas a su favor’. Un aspecto particular del citado ordenamiento, era el relativo a los requisitos a que quedaba sujeta la participación estatal, la cual no podía ser menor al 51% del capital de una empresa privada.

«Si bien en las diversas leyes orgánicas del poder ejecutivo que se han expedido con posterioridad a 1957, se establecieron las bases para la creación del sector paraestatal, es hasta 1983 cuando se plasma a nivel constitucional, en el artículo 81, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo del poder ejecutivo, la administración pública será directa y paraestatal.

«Hasta antes de la Ley Orgánica de 1957, el fundamento de los organismos descentralizados se encontraba en los ordenamientos que creaban dichos organismos. Hemos encontrado, revisando los antecedentes del sector paraestatal de la administración pública estatal, que en 1938, cuando se creó la Universidad de Sonora, como un organismo autónomo de enseñanza universitaria, podría considerarse como el primer organismo descentralizado del estado; sin embargo, no podemos afirmarlo, ya que en el contenido de su ley orgánica no se define como organismo descentralizado.

«Posteriormente, en 1948, se estableció, mediante ley de congreso, el Fondo de Protección Burocrática, organismo *sui generis* para su época, que de acuerdo al objeto del mismo, pudiera pensarse que se trataba de un organismo descentralizado. Esta ley fue reformada en 1949, año en el cual se le modificó su denominación al organismo por la dirección de pensiones del estado, dotándosele expresamente de personalidad jurídica y patrimonios propios, señalándosele, además, que funcionaría como institución pública descentralizada, constituyéndose, tal vez, en la primera entidad paraestatal del poder ejecutivo del estado de Sonora».¹²

En 1986, se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en la cual se determinó que la participación del estado en las empresas de participación sería de más del 50% del capital social, suprimiéndose las empresas de participación estatal minoritaria. Igualmente, a los fideicomisos se les denominó públicos. Además, se precisó que las actividades de control, vigilancia y evaluación del sector paraestatal, estarían a cargo de los comisarios públicos y de los órganos de control interno que serían parte integrante de la estructura orgánica de las entidades que conforman el sector paraestatal.

ORGANIZACION DE LAS DEPENDENCIAS

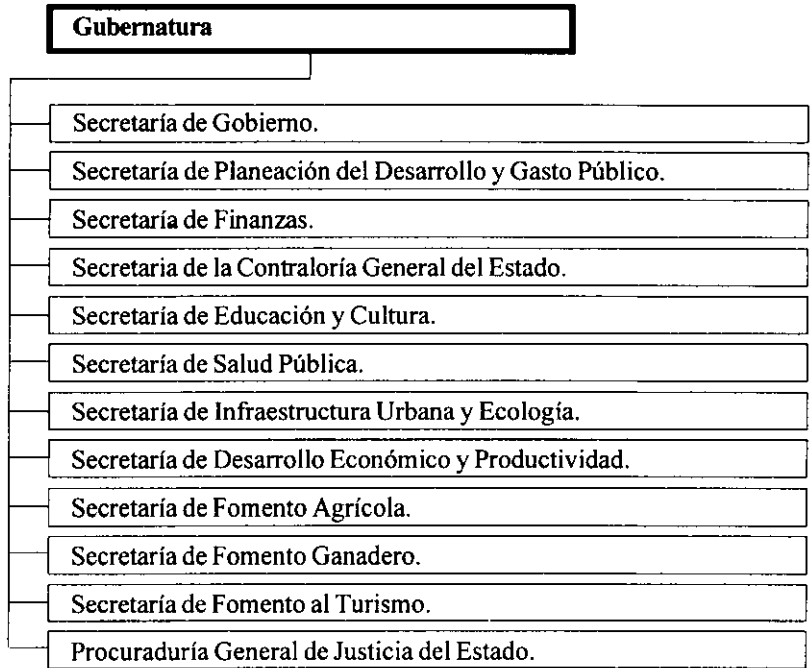
La estructura de la administración pública directa implica que entre los diferentes órganos que la componen existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del poder ejecutivo, el cual mantiene coordinadas a las dependencias, ya que todas tienen igual rango y entre ellas no hay preeminencia alguna. Dependen directamente del gobernador del estado, quien nombra y remueve libremente a sus titulares.

La estructura básica de las dependencias, se encuentra regulada en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el cual se señala la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretario, directores, subdirectores y demás funcionarios y empleados que autorice el presupuesto. Las facultades y obligaciones de cada dependencia están establecidas en forma general en la ley orgánica en cita, pero se determinan en forma particular a las unidades administrativas de cada dependencia en el reglamento interior de cada una de ellas, mismo que expide el gobernador del estado (artículo 14 de la citada ley).

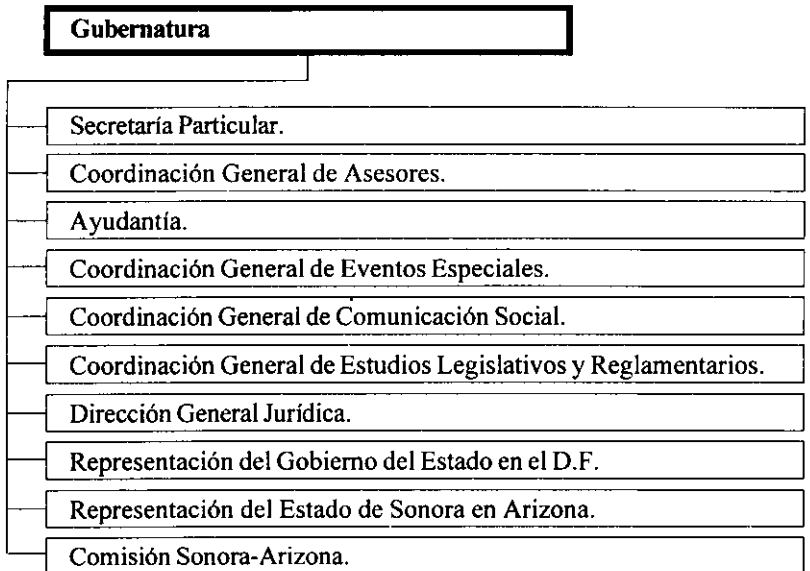
Además, las dependencias, para la eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

La presente administración pública del estado (1991-1997) se encuentra integrada en su administración directa por doce dependencias, las cuales se rigen por la facultades y obligaciones que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora les asigna y en el caso de la Procuraduría General de Justicia del Estado, por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora.

A continuación se presentan dichas dependencias de la administración central:



La oficina del gobernador, también denominada gubernatura, abarca varias unidades administrativas, que son:



Por otra parte, las doce dependencias cuentan con **órganos desconcentrados**¹³, mismos que se indican a continuación:

Secretaría de Gobierno

Consejo Estatal de Población.

Consejo Tutelar para Menores del Estado de Sonora.

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Unidad Estatal de Protección Civil.

Oficialías del Registro Civil.

Secretaría de Finanzas

Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora.

Comisión Estatal de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora.

Agencias y Subagencias Fiscales.

Oficinas de Alcoholes en el Estado.

Secretaría de Educación y Cultura

Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora.

Centro Pedagógico del Estado de Sonora.

Secretaría de Salud Pública

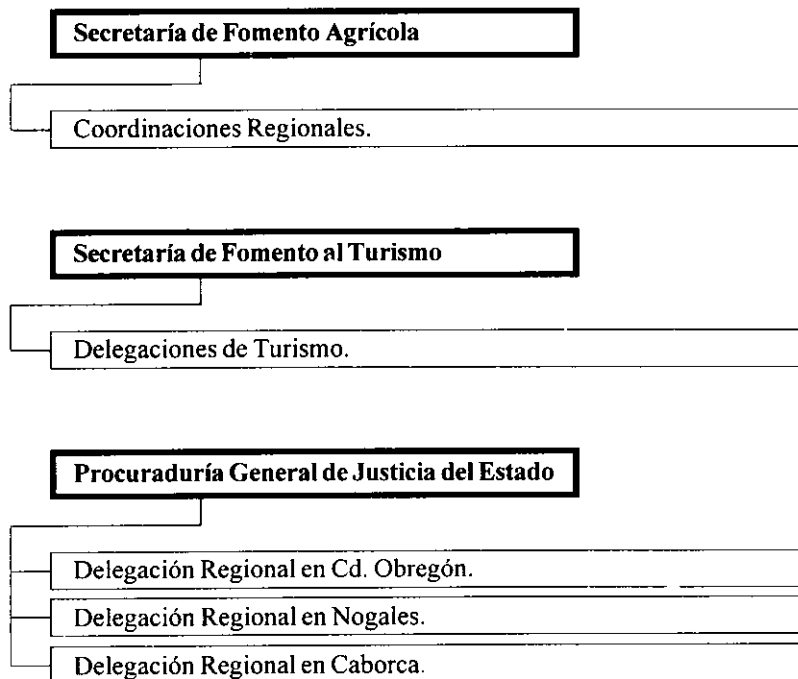
Servicio Estatal de Salud Mental.

Hospital General del Estado.

Jurisdicciones Sanitarias.

Junta de Asistencia Privada.

Laboratorio Estatal de Salud Mental.



Actualmente, las dependencias cuentan con sus reglamentos interiores y el 80% con sus manuales de organización. Como apoyo a las dependencias y entidades, se han elaborado y difundido los siguientes documentos:

- Guía informativa de servicios al público. En ediciones 1993, 1994 y 1995 se describen 463 servicios al público prestados a través de 85 instancias de la administración pública, sus horarios de atención, domicilios, teléfonos, requisitos y costos, si es que los tienen.
- Directorio de la administración pública estatal. Contiene los nombres, domicilios y teléfonos de los funcionarios públicos de la administración pública hasta a nivel de subdirector de área, así como de los servidores públicos de los primeros niveles de las administraciones públicas federal y municipal.
- Manual general de organización del poder ejecutivo estatal.
- Organigrama estructural por puestos, plazas y unidades del poder ejecutivo del estado.

ORGANIZACION DEL SECTOR PARAESTATAL

El marco de actuación de las entidades paraestatales se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual se establecen las bases generales de creación, operación, vigilancia y supresión del sector paraestatal. La administración paraestatal se encuentra conformada por las siguientes entidades:

DENOMINACION:	INSTRUMENTO Y FECHA DE CREACION:
Organismos descentralizados:	
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.	Ley No. 38 B.O. No. 53, 31-12-62.
Colegio de Bachilleres del Estado de Sonora.	Ley 51, B.O. No. 4, 12-07-1975.
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 51. B.O. No. 46, 08-06-77.
Hospital Infantil del Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 187, B.O. No. 49, Sección II, 18-06-84
Instituto de Acuacultura del Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 226, B.O. No. 52, Sección I, 27-12-84.
Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora.	Ley No. 106, B.O. No. 46, Sección I, 10-06-85.
Radio Sonora.	Decreto del Congreso No. 368 B. No.17, 26-08-1985.
Instituto Sonorense del Deporte y de la Juventud en el Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 1, B.O. No. 32 Sección, 17/10/85.
Fondo para las Actividades Productivas del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 20, Sección I, 10-03 86.
Junta de Caminos del Estado de Sonora.	Ley No. 36, B.O. No. 49, Sección I, 19-06-86.
Sistema Estatal de Parques Industriales del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 53, Sección VII, 31-12-87.
Instituto Sonorense de Cultura.	Decreto del Congreso No. 14 B.O. No. 51, 26-12-88.
Telefonía Rural de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 21, 14-03-91.
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 32, 22-04-91.
Instituto Tecnológico Superior de Cananea.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 32, 22-04-91.
Comisión de Ahorro de Energía del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 50 Sección II, 19-12-91.
Centro de Ciencias Penales del Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 9, B.O. No. 51, Sección I, 23-12-91.
Comisión Estatal de la Leche.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 12, Sección I, 10-02-92.
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora.	Ley, No. 37, Sección I, 07-05-92.
Servicios Educativos del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 40, Sección I, 18-05-92.
Coordinación General para la Promoción de la Vivienda del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 44, Sección I, 30-11-92.
Instituto de Capacitación Para el Trabajo del Estado de Sonora.	Decreto del Poder Ejecutivo, B.O. No. 48, Sección IV, 15-12-94.
Instituto del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora.	Decreto del Congreso No. 120, B.O. No. Sección II, 15-07-96.

DENOMINACION:	INSTRUMENTO Y FECHA DE CREACION:
<i>Empresas de participación estatal mayoritaria:</i> Compañía Ganadera El Seri, S.A. de C.V.	Acta Constitutiva 52469, 06/10/70.
Hierro de Sonora, S.A. de C.V.	Acta Constitutiva 6167, 22/04/80.
Minerales La Colorada, S.A. de C.V.	Acta Constitutiva 2280, 25/06/81.
Compañía Minera Quimbanasorra, S.A. de C.V.	Acta Constitutiva 4792, 14/09/83. 1984.
Televisora de Hermosillo, Canal 6.	Acta Constitutiva 25186, 26/06/92.
Río Sonora, S.A. de C.V.	Acta Constitutiva 5895, 15/03/95.
Minerales Real del Viejo, S.A. de C.V.	Contrato de Fideicomiso con Banrural, S.A., 02/05/78.
<i>Fideicomisos:</i> Fideicomiso Revolvente Agropecuario del Gobierno del Estado de Sonora.	Contrato de Fideicomiso con Nacional Financiera, S.N.C., 11/03/86.
Fondo de Fomento Industrial del Estado de Sonora.	Contrato de Fideicomiso con Nacional Financiera, S.N.C., 28/09/88.
Fondo de Fomento al Turismo del Estado de Sonora.	Contrato de Fideicomiso con Banpeco, S.N.C., 20/10/89.
Fideicomiso para la Capacitación y Organización de Comerciantes del Estado de Sonora.	Decreto, B.O. No. 39, Sección II, 13/11/89.
Fondo de Fomento a la Acuicultura en el Estado de Sonora.	Contrato de Fideicomiso con Banamex, S.N.C., 19/04/90.
Fideicomiso Puerto Náutico Bacochibampo.	Contrato de Fideicomiso con Banamex, S.N.C., 19/12/90.
Fideicomiso para el Desarrollo Integral de la Tribu Yaqui.	Decreto, B.O. No. 50, Sección I, 24/06/91.
Progreso Fideicomiso Promotor Urbano de Sonora.	Decreto, B.O. No. 36, 04/05/92.
Fondo Sonora para Empresas de Solidaridad.	Contrato de Fideicomiso con Nacional Financiera, S.N.C., 17/03/92.
Fondo Sonora de Garantías para Empresas de Solidaridad.	Contrato de Fideicomiso con Banrural, S.N.C., 09/09/92.
Fideicomiso Público Estación Don-Guaymas de la Carretera México-Nogales.	Decreto, B.O. No. 42, Sección I, 19/07/93.
Fideicomiso de Apoyo al Programa de Exploración Minera en el Estado de Sonora.	Decreto, B.O. No. 16, Sección I, 23/08/93.
Fideicomiso Libramiento de Nogales.	Decreto, B.O. No. 49, Sección III, 16/12/93.
Fideicomiso Carretera Santa Ana-Caborca-Sonoyta.	Decreto, B.O. Edición Especial No. 1, 14/01/94.
Fideicomiso Puente Colorado.	Decreto, B.O. Edición Especial No. 7, 14/06/94.
Fideicomiso de Rescate a la Mediana Empresa (FIRME)	Decreto, B.O. No. 20, Sección I, 07/03/96.
Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Sonora.	Decreto, B.O., 15/04/96.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

De conformidad con lo establecido por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias dependencias, el gobernador del estado puede constituir comisiones intersecretariales, las cuales pueden ser

o transitorias y serán presididas por quien determine el mismo gobernador. Las entidades de la administración paraestatal pueden integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Asimismo, en su artículo 19, dicha ley señala que: «Cuando alguna dependencia de la administración pública directa necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos». Además, en el artículo 20 de la citada ley, se establece que: «Cuando exista duda respecto de la competencia de las dependencias para la atención de algún asunto, el gobernador del estado decidirá a cual de ellas le corresponde atenderlas y emitirá, para tal efecto, el acuerdo respectivo que delimite en definitiva la esfera competencial cuestionada». En este marco normativo se inscribe la coordinación interinstitucional en la administración estatal de Sonora. Entre sus aspectos más relevantes se observan los siguientes:

- **Reuniones de gabinete:** El gobernador del estado y los titulares de las dependencias de la administración pública directa, se reúnen periódicamente; esto es, una vez cada semana, en promedio. En tales reuniones se tratan los asuntos de mayor relevancia para la gestión pública estatal; igualmente, se distribuyen documentos con información de apoyo al respecto. Consecuentemente, se elaboran las minutas de las reuniones por parte del coordinador general de asesores del ejecutivo del estado, mismo que integra los reportes de avance de los acuerdos tomados en sesiones anteriores. A dichas reuniones asisten también, cuando los asuntos de la agenda lo requieren, los titulares de entidades de la administración paraestatal, los presidentes municipales y los servidores públicos federales.
- **Gasto público y finanzas:** Con el propósito de asegurar el equilibrio entre los ingresos y egresos estatales, así como el debido cumplimiento de los compromisos de pago derivados de la deuda pública estatal y de los concernientes a las operaciones que realizan las dependencias, mensualmente se reúnen los titulares de las secretarías de planeación del desarrollo y gasto público y de finanzas. En estas reuniones, examinan la evolución de las finanzas públicas estatales y los flujos de efectivo proyectados para el resto del ejercicio correspondiente, y de allí se derivan las decisiones relacionadas con las órdenes de pago y con la recaudación de ingresos.
- **Control y evaluación:** La secretaría de la contraloría general del estado mantiene una estrecha relación con las otras dependencias y las entidades de la administración estatal, de tal forma que participa en todos los eventos inherentes al cumplimiento de las disposiciones que regulan las adquisiciones de bienes y contrataciones para la obra pública, entre otros.

De 1991 a 1996 se han aplicado 1,131 auditorías, de las cuales 591 corresponden a la administración pública directa y 540 a la administración pública paraestatal. Dichas auditorías dieron como resultado la realización de 6,965 observaciones para que se instrumenten las acciones correctivas correspondientes. En este mismo lapso, se realizaron 3,724 verificaciones de obra pública con una cobertura de 2,245,510,798 pesos, testificándose además 2,777 actos relacionados con los procesos de licitación para la obra pública, asegurándose el apego a la normatividad establecida.

La evolución de la cobertura, tanto en monto de inversiones como en el número de verificaciones con respecto al número de obras, también reporta resultados positivos. De

esta manera, en 1992 se verificó un 43% de la inversión ejercida, incrementándose la cobertura a 51% en 1993; 57% en 1994 y en 1995 alcanzó un 62%.

Si se toma el número de verificaciones con respecto al número de obras, también esta variable evoluciona hacia una mayor cobertura. Así, se incrementa de 14% en 1992 a 26% en 1993 y termina con un 29% en 1995. El único año en que se observa una disminución es en 1994, con una cobertura del 14% en este indicador.

Como resultado de las políticas de austeridad y optimización en el gasto público, se han presentado considerables montos de ahorro presupuestal, como lo demuestra la disminución del gasto en términos reales de 1991 a 1996, en partidas como la de honorarios, con una reducción del 66%; horas extras con el 98%; energía eléctrica con 17%; viáticos con 61% y gastos ceremoniales con el 46%.

En lo concerniente al control de la situación patrimonial de los servidores públicos, la cobertura ha crecido año tras año, ya que en 1992 se tuvo un 2.8% de omisos, en tanto que para 1996 este indicador se redujo a menos del 1%.

En lo relativo a las facultades correctivas, en el período analizado se aplicaron 1,129 sanciones que comprenden 104 suspensiones, 10 destituciones, 12 inhabilitaciones, 346 apercibimientos, 224 amonestaciones, 68 nombramientos sin efecto y 345 sanciones de carácter económico.¹⁴

PARTICIPACION SOCIAL EN LA GESTION PUBLICA

Una de las premisas fundamentales que orientan el desempeño de la gestión pública estatal, es la de llevar a cabo las acciones que permitan a los ciudadanos y a la sociedad en general su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como recibir una atención eficaz y eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a alcanzar ante las dependencias y entidades correspondientes. Consecuentemente, el ejecutivo del estado ha abierto y vigorizado múltiples medios que posibilitan la participación social, real y efectiva, en los diversos ámbitos del quehacer público estatal.

En este contexto, la sociedad civil se encuentra representada y participando en prácticamente todos los órganos consultivos de gobierno de las entidades de la administración estatal, así como en los subcomités del COPLADES y en los foros de consulta que se realizan con relación a asuntos de interés colectivo. Se capacitaron a 7,145 ciudadanos beneficiados con la obra pública, quienes en sus comités de control y vigilancia ocupan responsabilidades básicas, para lo cual se celebraron 1,530 reuniones de capacitación, atendándose a 2,647 comunidades. En el sector educativo, «... se cuenta con 3,196 asociaciones de padres de familia, 2,900 consejos escolares y 945 sociedades de alumnos con un objetivo común: lograr una cada vez mejor educación».¹⁵

Por tercer año consecutivo, el titular del poder ejecutivo entregó el premio Mosano Quipia, en reconocimiento al talento de los jóvenes en actividades académicas, productivas, artísticas, mérito cívico y labor social.

Asimismo, han surgido organismos sociales y de gestión comunitaria, integrados por ciudadanos, con relación a aspectos como los derechos humanos, la ecología, el patrimonio familiar y los servicios públicos. A sus demandas y proposiciones, se les da cauce institucional con diálogo y concertación.

Desde otro punto de vista, es importante destacar el programa de contraloría social, instrumentado a partir de 1991 en coordinación con la federación, destinado a fortalecer la participación comunitaria en las acciones de control y vigilancia del quehacer público, principalmente en atención a la inversión que se realiza con los fondos que la federación y el estado transfieren a los municipios.

Paralelo a la instrumentación de la contraloría social, se constituyó el subsistema estatal de quejas, denuncias, sugerencias y atención ciudadana, como un instrumento idóneo de comunicación entre las autoridades y la población, a través del cual ésta expone con toda libertad y amplitud las quejas y denuncias relativas a irregularidades o deficiencias en el servicio público, así como plantear consultas y sugerencias de mejoramiento y reconocimiento sobre las acciones y trámites gubernamentales, la actualización de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones y el ejercicio de los recursos presupuestales. En dicho subsistema, se captaron 381 quejas interpuestas contra los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno y se han firmado acuerdos de coordinación con trece ayuntamientos para operar sus respectivos subsistemas municipales. El subsistema estatal se apoya en la operación con 17 módulos, teléfono con servicio de lada sin costo y un apartado postal.

POLITICAS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PUBLICAS

En la búsqueda de mejores mecanismos que permitan la eficiencia y productividad en el estado, al gobierno estatal le corresponde inducir el desarrollo armónico, dejando disponibles los espacios a la inversión privada, para que genere producción y empleo en la entidad.

Por ello, con fecha 15 de octubre de 1992, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el «Acuerdo por el que se establecen los principios y bases del proceso de desincorporación de empresas con participación del estado y se constituye la Comisión Estatal».

De los estudios realizados por dicha comisión, se desprende que algunas de las dependencias en las que el estado tiene invertidos recursos, no cumplen o han dejado de cumplir con el objetivo de su origen, requiriéndose reencauzar y aprovechar dichos recursos, para apoyar e impulsar otras acciones y rubros de la economía estatal de carácter prioritario.

La venta de empresas de participación estatal tiene como fin estimular la más amplia participación de la inversión privada, pretendiendo rescatar y activar fuentes de empleo y producción para el estado, e incidir en la capitalización, eficiencia y competitividad.

Entre las empresas de participación estatal mayoritaria que actualmente se encuentran en proceso de liquidación tenemos: Farmoquímico de Sonora, S.A. de C.V., Parque Industrial de Caborca, S.A. de C.V., Parque Industrial de Empalme, S.A. de C.V., Parque Industrial de Cananea, S.A. de C.V., Parque Industrial de Navojoa, S.A. de C.V., Parque Industrial de San Luis Río Colorado, S.A. de C.V.

Por otra parte, entre las empresas que se encuentran en proceso de desincorporación, destaca la Operadora FISON, S.A. de C.V.

De esta manera mediante un proceso ordenado y congruente, la administración estatal siguiendo su compromiso de inducir un desarrollo armónico, se ha retirado de aquellas actividades que no son consustanciales a su función esencial de gobernar, para concentrar sus recursos en aquellas áreas como educación, salud, procuración y administración de justicia, la promoción del desarrollo, entre otras tareas que han permitido dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Notas

- ¹ González Saavedra, María Teresa. Introducción a **Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, (1847-1911)**. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1977, p. 18.
- ² **Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1917-1991)**. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1991, pp. 22-24.
- ³ *Ibidem*, p. 65.
- ⁴ Aragón Salcido, María Inés. Presentación a **Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1917-1991)**. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, p. 8.
- ⁵ *Ibidem*, p. 9.
- ⁶ *Idem*.
- ⁷ **Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1917-1991)**. Op. cit. pp. 114 y ss.
- ⁸ Aragón Salcido, María Inés. Presentación a **Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1917-1991)**. Op. cit. p. 9.
- ⁹ *Idem*.
- ¹⁰ Aragón Salcido, María Inés, et al. **La Administración Pública del Estado de Sonora (1917-1991)**. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1995, p. 141.
- ¹¹ *Ibidem*, pp. 141-142.
- ¹² Aragón Salcido, María Inés. «La Administración Pública del Estado de Sonora», en: González Saavedra, María Teresa. **Antologías. Administración Pública Federal, Estatal y Municipal**. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1993, pp. 80-81.
- ¹³ El Centro Estatal de Desarrollo Municipal es un órgano desconcentrado del Gobernador del Estado.
- ¹⁴ **Sonora Cinco Años Después**. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996.
- ¹⁵ *Ibidem*, p. 53.

CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS GLOBALES DE GESTION

Las actividades que son comunes a todas las dependencias y entidades de la administración estatal, en cuya realización se encuentran claramente identificados ciertos insumos, procesos y productos, constituyen los sistemas globales de gestión.

Esto es a diferencia de los sistemas que son específicos para los ámbitos de responsabilidad de cada una de las dependencias y entidades de la administración estatal, relacionados con las funciones sustantivas de las mismas.

Es así que los sistemas globales se refieren a las funciones adjetivas, que son las destinadas a apoyar el debido cumplimiento de las acciones básicas o esenciales de la función pública estatal. Consecuentemente, tales sistemas comprenden las actividades de planeación, programación y presupuestación, administración de personal y de los recursos materiales y financieros, estadísticas e información, y las de control y evaluación.

Estos sistemas, en la administración pública estatal, hasta 1991 funcionaban bajo un esquema organizacional en el que predominaba la operación centralizada, en la mayor parte de sus mecanismos de decisión y trámites, destacando en esto lo relativo a la administración de los recursos materiales y servicios generales, a cargo de la oficialía mayor, así como en lo concerniente al ejercicio presupuestal, cuyos procesos implicaban una larga serie de pasos a seguir en tres o cuatro dependencias, según fuera el tipo de gasto a realizarse.

Actualmente, la organización y el funcionamiento de los sistemas globales para la gestión pública estatal, presentan características resultantes de una serie de medidas iniciadas y realizadas gradualmente desde octubre de 1991, con la finalidad de que en cada dependencia y entidad se tomen las decisiones y lleven a cabo los procesos de apoyo administrativo básicos para el desempeño de las funciones sustantivas a su cargo; y al mismo tiempo, se ha fortalecido el papel normativo y coordinador de las dependencias que a continuación se mencionan, señalándose sus ámbitos de competencia al respecto.

A la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público le corresponden las funciones de planeación, programación, presupuestación de los egresos, contabilidad gubernamental, estadísticas, información y evaluación, así como las de administración, capacitación y desarrollo de personal.

A la Secretaría de Finanzas le competen las funciones de recaudación, ministración de fondos y realización de pagos con cargo al presupuesto estatal de egresos y los derivados de convenios con el gobierno federal. Además, es responsable de la formulación, el mantenimiento y la actualización de los inventarios de bienes del estado.

A la Secretaría de la Contraloría General del Estado, le corresponden las funciones de control gubernamental, modernización y simplificación administrativa, y la atención de quejas y denuncias del público.

Por otra parte, en cada dependencia y entidad de la administración estatal, existe por lo menos una unidad de apoyo administrativo, a través de la cual se realizan las tareas operativas de los sistemas mencionados; sujetándose a los ordenamientos jurídicos correspondientes y atendiendo las políticas y los lineamientos que emiten las secretarías globalizadoras antes citadas.

SISTEMA DE PLANEACION - PROGRAMACION - PRESUPUESTACION

Con esta denominación se identifica el sistema que comprende el conjunto de normas y procedimientos que tienen por objeto formular e instrumentar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, con especial atención a la vertiente obligatoria que corresponde al quehacer de las dependencias y entidades de la administración pública del estado.

El Plan Estatal de Desarrollo se formuló, aprobó y publicó dentro de los primeros seis meses contados a partir de la fecha en que tomó posesión el gobernador del estado. Para ello, se atienden las disposiciones establecidas en la Ley de Planeación del Estado de Sonora. La dependencia responsable de elaborar el plan, es la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público, cuyo titular también es responsable de coordinar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora (COPLADES).

De dicho plan se derivan los programas de mediano plazo (PMP) sectoriales, especiales, regionales e institucionales, conforme a lo dispuesto en la citada ley y en el decreto que aprueba el Plan Estatal de Desarrollo.

En la elaboración de los PMP, participan las dependencias y entidades de la administración estatal, observándose que sus titulares también son coordinadores de los subcomités sectoriales y especiales del COPLADES, en los ámbitos relacionados con las atribuciones a su cargo. (En el Boletín Oficial se encuentran publicados 25 PMP).

Cada año, durante los meses de agosto a diciembre, se realiza el proceso de programación-presupuestación, teniendo como insumos básicos: el Plan Estatal de Desarrollo, los PMP y el informe de avances en la ejecución del plan. Los productos del mencionado proceso son: el Programa Operativo Anual (POA), que define políticas, objetivos, metas, estrategias, líneas prioritarias de acción y proyectos de inversión para el desarrollo estatal en forma global, por sectores, regiones y aspectos especiales; el presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos del gobierno del estado.

El POA se elabora a través de los subcomités del COPLADES y su integración global es realizada por la coordinación general del mismo comité. Consecuentemente, las dependencias y entidades de la administración estatal formulan sus propuestas programáticas y

presupuestales para el ejercicio fiscal correspondiente, tomando como base las orientaciones señaladas en el POA y los lineamientos que establece el gobernador del estado, por conducto de la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público.

La Secretaría de Finanzas proyecta y calcula los ingresos del estado, considerando las necesidades del gasto público estatal que ella misma prevé.

Las propuestas programáticas de cada dependencia y entidad, incluyen la definición de objetivos, estrategias, metas, actividades y proyectos, estableciéndose a nivel de subprogramas y precisando las unidades administrativas responsables de su ejecución. Con base en lo anterior, formulan sus anteproyectos presupuestales de egresos, a nivel de partidas y por cada meta planteada, ajustándose a los techos financieros que previamente les comunica la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público. Los cálculos presupuestales de las partidas que corresponden a las remuneraciones y prestaciones al personal existente en las dependencias, son elaborados por esta secretaría.

Cada entidad de la administración estatal formula su anteproyecto de presupuesto de egresos, y una vez que ha sido autorizado por el órgano de gobierno de la misma, lo remite a la dependencia coordinadora del sector en que se ubica.

Las dependencias tienen como plazo límite el 15 de octubre de cada año, para remitir sus anteproyectos de presupuestos, así como los de las entidades que coordinan, a la secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público. Esta secretaría revisa los citados anteproyectos y hace los ajustes finales, en razón del monto total definitivo del proyecto de presupuesto de egresos del estado que se presentará ante la legislatura local.

Los poderes legislativo y judicial, atendiendo las previsiones del ingreso y gasto público estatal, formulan sus proyectos presupuestales de egresos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo noveno de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal.

En consecuencia, la multicitada secretaría procede a la integración final del anteproyecto de presupuesto de egresos del estado, al tiempo que la secretaría de finanzas hace lo mismo con relación a la iniciativa de Ley de Ingresos.

Es importante destacar que en materia de finanzas públicas, se ha ampliado de manera significativa la normatividad que regula el ejercicio de las facultades correspondientes al poder ejecutivo, mediante la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, promulgada en julio de 1995.

Así, como resultado de su observancia, desde 1996, el gobierno del estado, conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos, presenta a consideración del Congreso del estado, un programa financiero que complementa y sintetiza el contenido de dichos documentos, que como instrumento de planeación financiera permite:

- Precisar los fines que debe atender el financiamiento de programas basados en el crédito cuando se requiera su contratación.
- Anticipar si al resultado final previsto para determinado ejercicio fiscal, los flujos de ingreso y gasto proyectados arrojarán un balance primario superavitario o deficitario, así como los fines a los que se destinará dicho superávit, o bien, la forma en que sería financiado un posible déficit en las finanzas públicas.

De ahí entonces, que el programa financiero que anualmente presenta el gobierno del estado, se constituya en un valioso instrumento que fundamenta la retroalimentación en las metas de ingreso y gasto que programa, al contar con la evaluación de los resultados realmente obtenidos durante el ejercicio previo, donde se ponderan las variaciones que registraron los agregados proyectados, al igual que el sentido de las mismas. Con ello se tiene un contexto que hace factible el acompasamiento del ritmo que siguen los flujos de ingreso y gasto, acorde a la función que deben desempeñar las técnicas de programación, de tal modo que también posibilita el anticipar presiones sobre las finanzas públicas, permitiendo tomar las decisiones que las circunstancias indiquen al respecto.

Así, durante la segunda quincena de noviembre, el ejecutivo del estado envía al Congreso local para su análisis y aprobación, en su caso, el programa financiero estatal, conjuntamente con la Iniciativa de Ley de Ingresos y la del Decreto de Presupuesto de Egresos.

Posteriormente, los titulares de las secretarías mencionadas, comparecen ante los diputados del Congreso local para responder a las preguntas que éstos consideren necesarias respecto a la citadas iniciativas. Primero lo hace el secretario de Finanzas y luego el de Planeación del Desarrollo y Gasto Público.

Al entrar en vigor el decreto que aprueba el presupuesto de egresos del estado, para el ejercicio fiscal que corresponda, la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público comunica a las dependencias la desagregación del señalado presupuesto, por programas, subprogramas y partidas, así como la calendarización por meses para el ejercicio presupuestal.

El citado decreto consta de dos capítulos. El primero establece las disposiciones generales en relación a las erogaciones previstas por los poderes legislativo, judicial y ejecutivo del estado de Sonora, así como las relativas al presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Estatal Electoral. La distribución del monto total de las erogaciones presupuestadas se presentan en clasificaciones: administrativa, por programas y por objeto del gasto. En el poder ejecutivo se incluyen las previsiones de gasto de la administración pública directa y de la descentralizada, así como las participaciones a municipios y los compromisos de la deuda pública estatal.

El capítulo segundo del mismo decreto, establece las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, referentes al ejercicio del gasto público en el año fiscal correspondiente.

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS

La administración estatal, para la realización de las actividades que tiene encomendadas, requiere de personal, oficinas e instalaciones, mobiliario, equipos e instrumentos y una amplia diversidad de materiales y servicios.

Tales requerimientos se satisfacen conforme a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos aplicables a cada uno de ellos y mediante los procedimientos establecidos por las secretarías encargadas de regular, coordinar y controlar las operaciones respectivas. Asimismo, cada dependencia y entidad cuenta con unidades que le prestan servicios de apoyo administrativo y le ministran los recursos para su adecuado funcionamiento.

En este contexto se identifican los siguientes sistemas de administración de recursos, en la administración pública directa: de administración, capacitación y desarrollo de personal; de administración de recursos materiales y servicios generales; y de administración y gestión del gasto público estatal. A continuación, se describen sus principales características.

Sistema de Administración, Capacitación y Desarrollo de Personal

Las normas básicas para la operación de este sistema son establecidas por la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, esto es, con relación al personal de la administración pública directa, en materia de catálogo de puestos, tabulador de sueldos, escalafón, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración, capacitación y desarrollo del personal.

Las entidades de la administración pública paraestatal gozan de autonomía de gestión, y llevan a cabo su operación, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y en otros ordenamientos aplicables y con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establezca el gobernador.

Por otra parte, en lo referente al personal de la Secretaría de Educación y Cultura, su administración y desarrollo presenta características diferentes en algunos aspectos con relación a las demás dependencias. Esto es por el régimen jurídico de los trabajadores de esa secretaría, incluyendo en éstos al personal que antes era del gobierno federal en la secretaría de educación pública, y que en 1992 fue incorporado al gobierno del estado.

En este contexto, el citado sistema comprende las siguientes actividades: empleo, pago de remuneraciones y capacitación y desarrollo de personal.

Empleo

Tiene como punto de inicio la determinación del personal necesario, por parte de cada dependencia; y esto se plantea a la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, durante el proceso de presupuestación anual. Consecuentemente, si se autoriza la plaza

requerida, la dependencia correspondiente selecciona a la persona que habrá de ocuparla, considerando la información que le proporciona la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, a través de su Dirección General de Recursos Humanos, misma que realiza actividades de reclutamiento y exámenes psicométricos a quienes aspiran a ingresar al servicio público estatal.

Posteriormente, la citada secretaría realiza la contratación y la asignación del nombramiento que corresponda; y se procede a la inducción al puesto, primero con información general sobre la administración estatal, de la dependencia y luego de las funciones específicas que desempeñará.

Pago de remuneraciones

Con base en el tabulador de la administración estatal, a cada trabajador se le asigna el monto de sus remuneraciones, que se integran con sueldo base y compensaciones adicionales. Esta asignación es realizada por la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público. Las remuneraciones se pagan quincenalmente, mediante cheques que expide la secretaría de finanzas y que distribuye a las dependencias respectivas. Asimismo, se cubren las prestaciones y servicios de seguridad social, y se aplican los descuentos que correspondan a las remuneraciones, conforme a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos en que se basa la relación del gobierno del estado de Sonora con sus trabajadores. En este sentido, cada dependencia es responsable de observar el cumplimiento de las disposiciones normativas y de reportar lo pertinente a la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público.

Capacitación y desarrollo de personal

Considerando que el catálogo de puestos establece con precisión las funciones y requerimientos de cada uno, es posible que mediante la capacitación correspondiente, los trabajadores adquieran los conocimientos y las habilidades necesarias para desempeñar puestos superiores, ya sea de la misma rama ocupacional en que se encuentren ubicados o de distintas.

Al respecto, es importante precisar que los puestos tipo incluidos en el catálogo, cubren la totalidad de las labores que es necesario desarrollar para el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de los objetivos del gobierno del estado. Tales puestos se encuentran estructurados en cinco grupos ocupacionales, con las siguientes denominaciones: servicios manuales; técnicos; administrativos; ejecutivos y de apoyo gubernamental. Cada grupo está dividido a su vez en ramas de actividades, que son veintiuna en total.

El tabulador de sueldos consta de trece niveles que asignan valores monetarios iguales a funciones iguales, aun cuando éstas se realicen en diferentes áreas de trabajo. Cada nivel comprende un salario inicial y dos opciones de incremento dentro del mismo puesto, que pueden obtener los trabajadores con base en la evaluación del desempeño que aplican la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público y cada una de las dependencias, en forma coordinada.

En este contexto, al personal de la administración estatal se le ofrecen cursos de capacitación relacionados con cada grupo y rama de actividad, y con base en la detección de necesidades que previamente se realizan. En consecuencia y por citar sólo un ejemplo: un auxiliar técnico, ubicado en el nivel 02 del tabulador, puede aspirar a ocupar el puesto de técnico, del nivel 03, en la medida que se capacite para ello.

Así, es posible apreciar que la estructura ocupacional abierta e intercomunicada con que cuenta la administración estatal, permite a sus trabajadores ascender desde su puesto actual hasta los puestos más altos y, por ende, con mayor nivel de sueldo; esto es, con base en el sistema escalafonario, que es operado por la comisión mixta de escalafón, integrado por representantes del Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado (SUTSPES) y del gobierno del estado.

Sistema de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales

Este sistema tiene por objeto proveer a las dependencias y entidades de la administración estatal, de los bienes y servicios necesarios para la realización de las funciones básicas que tienen bajo su responsabilidad.

Las disposiciones normativas aplicables al funcionamiento de este sistema, se encuentran establecidos en: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal; y el decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año de que trate, en el caso de 1996.

La primera ley mencionada, promulgada en 1988 y reformada en 1992, reflejó un doble propósito: el iniciar un proceso gradual en el que se responsabilizara directamente a las dependencias de la realización de sus adquisiciones y el de optimizar los recursos que se destinaran a las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios relacionados con los bienes muebles de la administración pública. Así mismo, dicha ley señala la observancia de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, en el ejercicio del gasto público en materia de adquisiciones. En 1992, como ya se indicó, se reformó la primera ley citada, para consolidar a las dependencias como responsables del proceso administrativo de las adquisiciones. Las reformas señalan que las dependencias y entidades de la administración pública estatal establecerán comités que tendrán por objeto determinar las acciones tendientes a la optimización de recursos que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Asimismo, de acuerdo con el Programa Estatal de Simplificación Administrativa, se eliminó la obligación de inscribirse en el padrón de proveedores.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, se señala entre las facultades y obligaciones de la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público, la de expedir las normas que requiera la aplicación de la primera de las leyes antes referidas. Además,

se le confiere la atribución de establecer las especificaciones técnicas para la selección, adquisición y arrendamiento de los equipos de computación relacionados con el denominado sistema estatal de información.

La misma ley orgánica, establece para la Secretaría de Finanzas la atribución referente a normar la formulación, mantenimiento y actualización de los inventarios y la baja de bienes muebles del estado, y para el control y la operación de almacenes de los bienes muebles asignados a las dependencias. También dicha ley confiere atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General del Estado, relacionadas con la verificación y comprobación del cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles, así como de los almacenes y recursos materiales de la administración estatal.

En el decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1996, su artículo 21 establece los montos máximos a los que se sujetarán las dependencias para adjudicar en forma directa y para adjudicar en forma simplificada, considerando por lo menos tres propuestas. Tales opciones se relacionan con el rango del presupuesto total anual autorizado a las dependencias. Por ejemplo, una dependencia cuyo monto total presupuestal se ubica entre cuarenta y sesenta y cinco millones de pesos, el monto que podrá adjudicar en forma directa es de hasta noventa mil pesos; y podrá adjudicar en forma simplificada, considerando por lo menos tres propuestas, cuando la operación sea de hasta trescientos treinta y seis mil pesos. Para los montos que excedan, deberá llevar a cabo el procedimiento de licitación pública.

Por otra parte, en lo concerniente a los materiales que utilizan las dependencias en su funcionamiento básico, entre los cuales sobresalen la papelería y artículos para oficina, así como los combustibles y lubricantes, es común que cada dependencia compre lo que requiere en volúmenes para determinados períodos, almacene y surta a cada unidad administrativa adscrita a la dependencia; y para los suministros, como son los combustibles para vehículos, se ha generalizado la práctica consistente en el uso de vales que se adquieren y canjean en establecimientos que expenden gasolina y diesel.

Los servicios generales, entre los que destacan el arrendamiento de oficinas, la energía eléctrica y el agua potable, así como los arrendamientos financieros de equipo de transporte, bienes muebles e inmuebles, maquinaria y equipos, se contratan por cada dependencia siempre y cuando cuenten con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal, previa autorización específica de la secretaría de planeación del desarrollo y gasto público.

Sistema de Administración y Gestión del Gasto Público Estatal

Este sistema, al que se le llama SAGGAP, tiene por objeto coadyuvar al control del ejercicio del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora. Su operación es coordinada por la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, y se realiza con el apoyo de equipos de cómputo que se encuentran en las dependencias del ejecutivo y en los poderes legislativo y judicial, configurando una red de teleproceso. Las actividades básicas que comprende son las siguientes:

- Registro de la asignación del presupuesto anual de egresos que se autoriza ejercer, a nivel de partidas, por subprogramas y programas, con la especificación por unidades administrativas responsables y la calendarización por meses.
- Registro de modificaciones al presupuesto, que incluyen transferencias de recursos entre partidas y ampliaciones o reducciones líquidas.
- Registro de compromisos de gasto, en el momento que cada uno de ellos ocurre en cada dependencia del ejecutivo y en los poderes legislativo y judicial.
- Registro de pagos, también cuando son efectuados, ya sea por parte de la secretaría de finanzas o por los entes mencionados.

De esta manera, es posible mantener actualizados los saldos correspondientes al ejercicio presupuestal, en sus diversas clasificaciones; y también se evita que se presenten desviaciones o sobregiros.

Las disposiciones jurídicas aplicables a las operaciones que comprende el sistema se encuentran en: la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, y su reglamento; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; y las que rigen la organización y el funcionamiento administrativo de los poderes legislativo y judicial del estado de Sonora.

Por otra parte, a los entes citados se les asignan fondos de carácter revolvente con la finalidad de que con ellos realicen directamente y con agilidad los pagos por conceptos básicos para su funcionamiento; éstos comprenden viáticos, materiales y suministros diversos, y algunos servicios generales. En el ámbito del poder ejecutivo, la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público efectúa la apertura del presupuesto de egresos y expide órdenes de pago.

La Secretaría de Finanzas efectúa los pagos, con base en las mencionadas órdenes, por conducto de la Pagaduría General del gobierno del estado.

Ambas secretarías elaboran informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas, los cuales son remitidos por el ejecutivo al congreso del estado, dentro de los 45 días siguientes al cierre del trimestre, y se publican en el Boletín Oficial del gobierno del estado.

La contabilidad general del gobierno del estado está a cargo de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público. Consecuentemente, es de su competencia el diseño y la instrumentación de los sistemas contables que permitan el control de las operaciones presupuestales y financieras de los poderes legislativo y judicial, y del poder ejecutivo, con excepción de las entidades de la administración pública paraestatal.

Con motivo de las reformas a la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, se incluyó la obligación de presentar un informe sobre las modificaciones que sufran los activos del estado. Derivado de lo anterior, se procedió a integrar y actualizar la contabilidad patrimonial del gobierno del estado, catalogando sus bienes

en dos grandes grupos: bienes de dominio público y de dominio privado. De esta forma, se consolida y organiza el control y aseguramiento de sus bienes, a la vez que induce y motiva el aprovechamiento dinámico del recurso inmobiliario, racionalizando su adquisición y optimizando su utilización para fines públicos y de clara orientación social.

Este tema es una vertiente más del nuevo enfoque que el gobierno del estado sustenta con relación al manejo de las finanzas públicas, mismo que contempla de manera integral todas las fases del proceso ingreso-gasto-patrimonio-financiamiento, donde se pugna por un federalismo patrimonial y legislativo que identifica toda una gama de activos federales localizados en la entidad, a los cuales pretende darles una orientación más productiva en su uso, recurriendo de ser posible a su realización financiera.

De esta manera y conjugando este acervo de recursos con el patrimonio propio, se perfila el objetivo de construir un esquema de contabilidad patrimonial que refleje la evolución, valor y naturaleza del mismo, confiriéndole al estado un apoyo fundamental para ponderar su capacidad real de crédito, respaldada con el valor de su patrimonio. Por otra parte, la contabilidad patrimonial constituye un avance en el manejo de las finanzas públicas y una nueva tendencia en la presentación de información que la sociedad requiere para normar sus criterios respecto del destino de los recursos públicos.

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

Este sistema, en su parte referida al control, es coordinado por la Secretaría de la Contraloría General del Estado, y en lo concerniente a la evaluación, también participa la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, en la coordinación respectiva.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado examina el ejercicio del gasto público estatal y verifica su congruencia con los presupuestos de egresos autorizados; expide las normas para los procedimientos de control de la administración estatal; asesora y apoya a los órganos de control interno de las entidades de la administración estatal; y realiza auditorías a las dependencias y entidades. Todo ello con la finalidad superior de alentar la eficiencia y productividad de la gestión pública estatal, con estricto apego a los principios de legalidad, transparencia y honestidad.

En lo referente al control de la obra pública, la citada secretaría actúa en los procesos de licitación y verifica las obras ejecutadas por dependencias y entidades de la administración estatal. Además, opera el sistema de información para la fiscalización de la obra pública en el estado de Sonora, el cual está integrado en red de teleproceso al sistema nacional que opera la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal.

Otro aspecto fundamental en materia de control, es el relativo a la atención de quejas y denuncias de la ciudadanía, así como la orientación e información al público respecto a los trámites y los servicios de la administración estatal. Para ello se cuenta con 17 módulos de los cuales 13 están ubicados en los municipios más importantes y 4 en la capital del estado de Sonora.

En materia de evaluación, la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público coordina un sistema específico cuyos insumos básicos son los informes trimestrales de evaluación programática o financiera que elaboran las dependencias y entidades de la administración estatal. Estos informes contienen datos relativos al avance en el cumplimiento de las metas programadas y del ejercicio presupuestal. La preparación de los informes trimestrales permite contar con una base de datos que coadyuve a la integración oportuna de la cuenta pública, el informe de gobierno y el informe de ejecución del Plan Estatal de Desarrollo.

La cuenta de la hacienda pública estatal se ha consolidado como un instrumento de análisis financiero, presupuestal, programático y económico para cumplir con su función evaluatoria de la gestión pública de manera simplificada, y con alto grado de transferencia en el uso y aplicación de los recursos públicos.

El informe de gobierno presenta la situación general que guarda la administración pública en sus diferentes ramos, haciendo mención de los programas, acciones y metas alcanzadas durante el período que se informa, así como todas aquellas decisiones tomadas que coadyuven al logro de los objetivos del plan estatal de desarrollo.

El informe de ejecución del plan está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del plan y los programas, a los resultados en cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas.

La Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, en atención a la obligación de evaluar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, con los objetivos y prioridades del plan, así como los resultados de su ejecución, en su carácter de dependencia globalizadora del proceso de planeación, opera el sistema estatal de evaluación, mismo que, entre otras acciones, contempla el seguimiento y control de los programas-presupuesto de las dependencias de la administración pública estatal.

IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La crisis económica-financiera que emergió en el plano nacional en diciembre de 1994, encontró a Sonora con una infraestructura productiva diversificada, con crecimiento en áreas clave de la economía estatal; con una importante transformación educativa; con ciudades renovadas y modernizadas y un clima de tranquilidad política, laboral y social en general, resultante todo ello, en buena medida, de los hechos impulsados por la gestión pública estatal del período iniciado en octubre de 1991.

El esfuerzo realizado en los primeros tres años de la presente administración estatal, para lograr las circunstancias mencionadas, se reflejó en la elevada cuantía de los recursos destinados a inversiones en obras públicas y proyectos productivos, para el desarrollo social y económico de Sonora: Más de un billón de los viejos pesos, por año, conjuntando aportaciones del gobierno federal, estatal y municipal, así como de la ciudadanía beneficiada directamente.

Dicho monto, sin precedentes en la gestión pública de la entidad, no hubiera sido posible de lograr sólo con recursos fiscales. Por ello, se recurrió al endeudamiento, con apego a la política señalada al respecto en el Plan Estatal de Desarrollo 1992 - 1997, en la que se fijó como tope destinar hasta un 15% del presupuesto anual de egresos al servicio de la deuda pública directa.

Asimismo, el uso de los recursos crediticios se hizo bajo la perspectiva de que el endeudamiento público era manejable en las condiciones de estabilidad económica prevalecientes hasta finales del año 1994; y esto se sustentó en la previsión de los flujos monetarios futuros de la hacienda estatal.

Sin embargo, el repentino cambio del entorno económico y financiero nacional, impactó muy desfavorablemente en la situación de las finanzas públicas del estado de Sonora. La elevación de las tasas de intereses, así como de los costos en los bienes y servicios que utiliza la administración, rebasó notablemente las expectativas que se tenían.

En virtud de lo anterior se adoptaron medidas y decisiones, que permitieran enfrentar y superar la citada problemática en las finanzas estatales; se redimensionó la organización administrativa, incluyendo la reducción del número de plazas y se establecieron rigurosas restricciones al gasto público en los servicios de apoyo técnico y administrativo para la gestión estatal, entre otras acciones. Aunado a lo anterior, el ejecutivo federal canalizó importantes apoyos al del estado, para la reestructuración de la deuda y el fortalecimiento de las finanzas estatales.

En consecuencia, se ha logrado controlar el equilibrio indispensable en el ingreso y gasto público estatal, al tiempo que se cubren puntualmente las obligaciones de pago de los servicios de la deuda, y sus montos continúan siendo inferiores al tope preestablecido.

En otra perspectiva, con un enfoque hacia los sistemas administrativos de dicha gestión, son indudables los logros alcanzados en su organización y funcionamiento, que permiten observar altos niveles de eficacia y eficiencia; esto es en virtud de que durante los pasados cinco años se han superado problemas y limitaciones como la excesiva centralización de las funciones operativas y ejecutivas en dependencias normativas.

La misma evaluación del entorno y de los procesos administrativos estatales, han hecho perceptibles problemas o situaciones que se identifican en los aspectos que a continuación se señalan:

- Los POA se elaboran en el seno del COPLADES, a través de los subcomités sectoriales, especiales y regionales, siendo importante estimular la participación de la sociedad civil.
- Las tareas de formulación de los anteproyectos de presupuestos de egresos, en cada dependencia y entidad, se realizan conforme al proceso de aplicación de la técnica del

presupuesto por programas, observándose la necesidad de que se cuide la vinculación entre la formulación de objetivos y metas y el cálculo de los requerimientos presupuestales.

- Las estructuras orgánicas internas de las dependencias y entidades de la administración estatal deben reflejar congruencia con las estructuras programáticas de las actividades a su cargo; es conveniente revisar las responsabilidades respecto a los subprogramas o programas preestablecidos para la gestión pública estatal.
- En la administración de los recursos materiales y servicios generales, subsisten prácticas que no siempre garantizan los mejores precios y calidad de los bienes y servicios que se adquieren. Asimismo, los proveedores suelen cargar importes adicionales al precio de lo que ofrecen a las dependencias y entidades como si se tratara de operaciones a crédito, cuando prevén que el pago se les hará en fechas muy posteriores a la del pedido o celebración del contrato.
- En el control de la gestión pública, se ha profundizado en relación a las medidas preventivas y en la realización de auditoría administrativa, observándose la conveniencia de apoyar a las dependencias y entidades con los recursos suficientes, para implementar las medidas o acciones dirigidas a corregir las situaciones detectadas como irregulares o inconvenientes para la gestión pública.

Los puntos antes expuestos, hacen reflexionar sobre la necesidad de redoblar esfuerzos para fortalecer el desempeño que corresponde a cada dependencia y entidad en los sistemas administrativos y globales de la gestión pública estatal, con especial énfasis en el papel y la responsabilidad que en esto le toca a cada servidor público.