

Profesionalización de los servidores públicos	319
Relaciones intergubernamentales	331
Experiencias de modernización administrativa	343

CAPITULO IV

PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

REGIMEN JURIDICO DEL PERSONAL

Por razones metodológicas, cada uno de los rubros de este capítulo se ha dividido en dos partes. En la primera, nos ocupamos de los servidores públicos en general, a los que llamaremos burócratas *stricto sensu*, sin incluir a los trabajadores de la Secretaría de Educación y Cultura. En la segunda, trataremos de los trabajadores de esta secretaría.

Régimen jurídico del personal burocrático stricto sensu

El régimen jurídico en el que se basa la relación del estado de Sonora con sus trabajadores burocráticos *stricto sensu*, se fundamenta en los siguientes ordenamientos:

La Ley No. 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora; el Acuerdo que Reglamenta las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Sonora; los reglamentos interiores de las dependencias del poder ejecutivo, manuales administrativos de trabajo y los ordenamientos de interpretación, tales como la propia Constitución General de la República, la Ley Federal del Trabajo, el derecho común, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la costumbre, el uso y la equidad.

En cuanto a la resolución de los conflictos, la Ley No. 40 contempla la figura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, ante la falta formal de éste y por disposición del mismo ordenamiento citado, el organismo en el que se dirimen es el Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo. En este punto resulta pertinente señalar que el número de asuntos -escasos y aislados- de controversia, no ha justificado la instalación y constitución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Régimen jurídico del personal de la Secretaría de Educación y Cultura

El régimen jurídico de los trabajadores de esta secretaría, se sustenta en dos ordenamientos:

La Ley 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora, que norma las relaciones laborales del personal del sistema estatal que es parte de la administración de la secretaría. El reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, que quedó registrado como instrumento jurídico que norma las relaciones del personal federalizado (antes federal), que fue transferido al gobierno del estado el día 18 de mayo de 1992, mediante decreto del ejecutivo estatal de la misma fecha.

Por los dos tipos de relación laboral que se presentan dentro de la secretaría, por pertenecer los empleados a las dos secciones 28 y 54 del SNTE, se signan acuerdos con cada una para otorgar prestaciones a sus representados, siempre buscando (a partir de la descentralización), beneficios iguales, aunque se trate de diferente fracción sindical.

FORMAS DE ORGANIZACION SINDICAL Y GREMIAL

Del personal burocrático stricto sensu

La Ley 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora, señala que para la defensa de los intereses comunes o el mejoramiento de las condiciones generales de trabajo, los trabajadores de base del servicio civil gozan del derecho de coaligarse, formalizándose en sindicatos, constituidos por un número de veinte trabajadores o más.

El mismo ordenamiento antes citado, establece que en los tres poderes del estado se reconocerán únicamente dos sindicatos: uno de burócratas y otro de maestros como organización autónoma especializada. Para fines de organización interna, los sindicatos podrán constar de diversas secciones, pero éstas no gozarán de personalidad jurídica. Es importante destacar que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de estas organizaciones y sólo disfrutarán de las medidas protectoras del salario y de la seguridad social.

Para el caso de burócratas, existe el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de acuerdo con una estructura central y divisiones seccionales, que corresponden al comité ejecutivo estatal y los comités seccionales respectivamente.

De los trabajadores de la educación

Los trabajadores de la educación a nivel nacional, han sido afiliados en una sola organización, que es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y derivado del número de empleados de la institución o la extensión territorial en cada estado, se han dividido en secciones. Para los trabajadores de la educación del estado de Sonora, se tienen contempladas dos secciones: la 28 y 54 del SNTE, que representan a los empleados del sistema federalizado y el estatal respectivamente.

No obstante que los trabajadores de base gozan del derecho de afiliarse o pertenecer a algún gremio, ha permanecido la situación de que el magisterio reconoce al SNTE como único organismo sindical con personalidad jurídica. A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992, las secciones representativas del SNTE en Sonora, adquirieron personalidad para las negociaciones locales con el gobierno del estado.

PERFILES PROFESIONALES PREDOMINANTES

De los burócratas en sentido estricto

En la estructura administrativa-funcional del gobierno del estado, por lo que toca a los burócratas *stricto sensu*, encontramos una marcada tendencia a la profesionalización, ya que de un total de 7,304 servidores públicos 1,568 tienen estudios a nivel profesional; es decir, el 21.5%

han cursado una carrera universitaria. Otros datos importantes son los referentes a los de bachilleratos y carrera técnica que representan el 17.3%; el de educación comercial 16.0% y educación media 18.0%. Las disciplinas profesionales que destacan son: derecho, contabilidad, administración de empresas e ingenierías. Lo anterior obedece a la propia naturaleza del servicio que presta el estado y que está relacionada con actividades de administración, planeación, control de los recursos públicos, así como promoción y fomento de las actividades económicas y de servicios.

De los trabajadores de la educación

En la estructura administrativa funcional de educación básica de la Secretaría de Educación y Cultura, encontramos una marcada tendencia a la docencia, por tratarse del sector educativo, observando que del total de 23,579 servidores públicos 17,014 tienen estudios pedagógicos; es decir, el 72.16% han cursado una carrera de normal básica o normal superior.

Lo anterior obedece a la propia naturaleza del servicio que brinda la secretaría y que está relacionada con la actividad de proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria para toda la población, así como contribuir al desarrollo de las investigaciones humanísticas y científicas y el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.

ACCIONES DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

De los burócratas en sentido estricto

El contar con cuadros altamente calificados ha sido una preocupación primaria de la administración pública del estado. En este sentido, el primer paso se da en el proceso de selección de personal, buscando captar a los más aptos; el segundo ha sido brindar todas las oportunidades para que el personal asista a eventos de capacitación interna o externa y para que continúe sus estudios formales que lo lleven hacia estadios superiores de posesión de principios teóricos y prácticos.

No obstante que los compromisos de profesionalización se han pactado con la organización gremial, las acciones no sólo abarcan al personal de base y sindicalizados: tal caso ocurre que en el sector de administración y procuración de justicia, a los agentes de la policía judicial que cuentan con estudios académicos en la materia se les otorga un estímulo económico.

Otras acciones son: vincular dos factores escalafonarios como son la puntualidad y el desempeño, dando estímulo semestral, buscando con esto no sólo la permanencia a tiempo del trabajador, si no más bien incentivar y promover la eficacia del trabajador para llevar a cabo las actividades.

Una alternativa más, totalmente abierta, constituye el compromiso formal del gobierno, de respaldar a los trabajadores del estado que sean profesionales y que quieran realizar

estudios de postgrado, siempre que tales estudios sean necesarios en las dependencias en que presten sus servicios.

Además, el gobierno del estado de Sonora, apoyándose en los programas que tiene instrumentados el Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C. (ISAP)¹, ha logrado profesionalizar a los mandos medios de las dependencias de la administración pública centralizada, así como a los organismos descentralizados. En los últimos cinco años de operación del ISAP, se han impartido 70 cursos de capacitación en diferentes temáticas, entre capacitación básica (sobre administración pública federal, estatal y municipal y derecho administrativo) y especializada, con la participación de poco más de 2,000 servidores públicos; algunos diplomados, entre los que destacan el diplomado en dirección y planeación estratégica de servicios y el diplomado en gestión de las políticas en materia de derechos humanos y seguridad pública y una especialización en administración pública municipal, de la que se ha iniciado una tercera generación en 1997.

Entre otras de las actividades que el ISAP ha realizado en apoyo a la profesionalización de los servidores públicos, se encuentran los eventos como conferencias, edición de libros y material de apoyo, presentaciones de libros y foros de análisis de temas específicos.

En el marco del programa de desarrollo administrativo, se integró un diagnóstico sobre la situación y clima laboral de los servidores públicos de la administración pública, el cual sirvió como materia de reflexión para impulsar la dignificación y profesionalización del servicio público, orientado éste hacia una administración pública de calidad. Como resultado de las conclusiones del diagnóstico, se elaboró un replanteamiento al Programa de Capacitación de la Administración Pública, buscando incluir los conceptos de productividad, excelencia y calidad total. Igualmente, se implementaron talleres para la detección de la problemática y alternativas de solución en la prestación de los servicios públicos, los cuales tuvieron por objeto involucrar a los servidores públicos responsables directos de atender a la ciudadanía, así como a ésta misma en la detección de la problemática existente y propuestas de solución. En consecuencia, se han realizado diez talleres en seis de las doce dependencias.

Servicio civil de carrera

En el estado de Sonora, en lo que respecta al servicio civil de carrera, encontramos antecedentes jurídicos desde el año de 1947, en la Ley No. 29 denominada del Servicio Civil del estado de Sonora, en la que se fijaban principios sujetos a evaluación para acordar los ascensos, considerando: Competencia, méritos en el servicio, antigüedad, espíritu de colaboración y probidad y las mayores cargas familiares que estuvieran obligados a atender los candidatos, según sus circunstancias personales.

¹ El ejecutivo del estado de Sonora suscribió, el 26 de octubre de 1992, un convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Sonorense de Administración Pública, con la finalidad de realizar el Programa de Formación y Actualización de los Servidores Públicos de nivel Mando Medio.

En 1977, a la publicación de la Ley No. 29, se promulgó y sancionó la Ley No. 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora, en la que se establece como obligación de los trabajadores asistir a los cursos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia; aunado a ello, se dedica un título al escalafón, definiendo como factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la disciplina y la puntualidad.

Como un paso más en materia de legislación laboral de los servidores públicos, en 1987 se expidió por el ejecutivo estatal, de conformidad con el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora, el Acuerdo que Reglamenta las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Sonora, dedicando un capítulo a dos elementos fundamentales de la promoción del servicio civil de carrera: uno denominado del escalafón y otro de la capacitación.

En las dependencias y entidades del gobierno del estado, se considera que con la promoción de los servidores públicos se logra establecer un régimen de justicia mayormente equilibrado e incidir en la prestación de los servicios del estado a la sociedad, brindando una atención de mayor calidad. Es por esto que, partiendo de la normatividad laboral y de los principios de equidad, se han desarrollado programas tendientes a elevar la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño del servidor público en la función encomendada y para evaluar las facultades físicas y mentales, la iniciativa, la laboriosidad y la eficacia, para llevar a cabo las actividades de su responsabilidad.

Desde el punto de vista anterior, el ejecutivo del estado determinó, a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, el establecer un programa de promoción abierta del personal por medio de la aplicación del sistema escalafonario, y definir operacionalmente el programa de capacitación como una responsabilidad de la dirección general de recursos humanos, contemplando dentro del objetivo de satisfacer las necesidades sobre esta materia las siguientes políticas:

- Que el sistema de capacitación comprenda a todos los grupos ocupacionales, ramas de actividades y niveles jerárquicos, así como todas las unidades descentralizadas, utilizando los métodos y estrategias que mejor respondan a las necesidades y circunstancias.
- Que los planes y programas de capacitación estén vinculados a los programas prioritarios del gobierno del estado.
- Que la evaluación de la capacitación trascienda las situaciones formales de enseñanza-aprendizaje, de modo que se puedan constatar válida y confiablemente sus efectos sobre el trabajo mismo.

De observar la movilidad de los actuales servidores públicos en rangos considerados como mandos medios y superiores (del nivel 09 en adelante del tabulador de sueldos), nos podemos percatar que una gran cantidad de ellos ha transitado por diversos puestos de menor jerarquía, e incluso desempeñaron funciones correspondientes al personal de base y/o sindicalizados sin responsabilidades de mando y de toma de decisiones.

Lo mismo que encontramos en los niveles superiores, lo vemos en el personal técnico y operativo, observando un patrón de comportamiento similar, al haber logrado ascensos mediante la evaluación de los factores escalafonarios y en competencia abierta con sus propios compañeros.

Del registro de 1,162 servidores de mando, destaca que 808 han tenido movimientos de puesto, que representa el 69.5% del total de éstos; el resto del personal, que constituye la mayoría en la estructura ocupacional (niveles 02-08) el 51% han mostrado cambios que lo han ubicado en funciones que requieren de una mayor calificación, correspondiéndole retribuciones económicas más altas.

De los trabajadores de la educación

Es responsabilidad de la Secretaría de Educación y Cultura tener a sus servidores públicos capacitados y actualizados, tanto en el ámbito personal como en el profesional. Por ello, cuenta con una Dirección General de Capacitación y Actualización, donde a través de diferentes programas, se orienta al maestro o al personal de apoyo a prepararse o actualizarse en el servicio que están brindando, a fin de tomarlo como superación personal, ya sea fomentando el estudio o canalizando sus aspiraciones por el programa de becas para estudios técnicos o profesionales.

La Comisión Estatal para la Capacitación y Actualización del Magisterio en Servicio ha permitido trabajar en programas de formación, actualización y superación de los mentores. Sólo en los dos últimos años escolares se realizaron 125,464 servicios de capacitación y actualización, a través de 32 cursos, 12 diplomados y 2 talleres de verano, con lo cual se ha beneficiado al 97% de los maestros.²

Asimismo, se cuenta con el Instituto de Capacitación para los Trabajadores de la Educación en Sonora (dependencia de la SEC), donde se programan cursos a nivel técnico dirigidos al personal de apoyo, brindándoles la oportunidad de aprender oficios que les permitan desarrollar con más eficiencia sus actividades diarias, así como también emplearse de manera particular, trayendo como resultado prácticas en el oficio y remuneraciones adicionales a su sueldo.

La anterior capacitación y actualización que se les brinda a los trabajadores de la secretaría, les hace merecedores de reconocimientos por escrito con valor escalafonario, que, aunados a la preparación profesional que ostenta o adquiere el trabajador durante el servicio, se transforman en posibilidades de ir alcanzando puestos directivos superiores que representan incrementos reales en las retribuciones salariales.

Dentro de la secretaría se observa que anualmente se registran alrededor de 500 movimientos escalafonarios, que se traducen en tranquilidad laboral y seguridad familiar, así como en un motivante para redoblar esfuerzos.

² **Sonora Cinco Años Después.** Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, p. 57.

Servicio civil de carrera

Los trabajadores de la educación del estado de Sonora, saben que contar con una capacitación y actualización de calidad, es uno de los ingredientes fundamentales para lograr la excelencia educativa; por tal razón la necesidad de ambas se ha constituido en una de las demandas centrales.

Los trabajadores de educación básica de la secretaría, tienen la oportunidad de ir preparándose profesionalmente, así como hacer carrera dentro de su ámbito laboral. Para ello, cuentan con 2 instrumentos (sistema escalafonario y el programa de carrera magisterial) que permiten avanzar a estadios superiores, garantizando el respeto irrestricto a los derechos de los trabajadores de la educación, acceso a mejores niveles de remuneraciones y mas oportunidades en igualdad de condiciones, con fundamento en sus derechos adquiridos.

El sistema escalafonario

El sistema escalafonario, funciona en base un cuerpo colegiado que es la Comisión Estatal Mixta de Escalafón la cual tiene, entre otras, tres finalidades: La primera, impartir justicia al reconocer derechos y conceder ascensos; la segunda, fortalecer el cuadro de las condiciones laborales que contribuyan a lograr la paz gremial con dignidad; la tercera, otorgar nuevas categorías mediante los procesos escalafonarios, que permitan a los trabajadores percibir sueldos superiores, de acuerdo al nivel de preparación que van logrando.

Carrera magisterial

La carrera magisterial es un sistema escalafonario de promoción horizontal para el personal docente de educación básica, que tiene como objeto mejorar simultáneamente la calidad de la educación y la remuneración del maestro y responde a la demanda magisterial de contar con un mecanismo que permita la movilidad dentro de su propia categoría, manteniendo vigente el sistema escalafonario vertical actual, sin afectar ningún derecho laboral adquirido por el maestro.

Principales objetivos:

- Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores docentes.
- Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia sistemática a cursos de actualización.
- Reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio, al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente.

El sistema escalafonario, así como la carrera magisterial, constituyen elementos importantísimos para mejorar el servicio que presta la secretaría, en la medida en que los trabajadores de la educación tengan la oportunidad de obtener mejores niveles de ingreso y posibilidades reales de ascenso.

Número de servidores públicos por dependencia	1992				1993			
	Mandos superiores	Personal técnico	Apoyo secretarial	Total	Base	Confianza	Honorarios	Total
Congreso del Estado	41	45	17	103	39	64	-	103
Supremo Tribunal de Justicia	91	309	201	601	354	258	-	612
Ejecutivo del Estado	126	237	13	376	113	269	5	387
Secretaría de Gobierno	173	1,170	124	1,467	705	886	29	1,620
Sría. de Planeación del Desarrollo y Gasto Público	133	219	37	389	229	143	19	391
Secretaría de Finanzas	159	987	57	1,203	679	520	105	1,304
Sría. de la Contraloría General del Estado	38	88	7	133	22	139	1	162
Sría de Educación y Cultura	76	6,844	99	7,019	7,535	89	7	7,631
Secretaría de Salud Pública	73	853	40	966	875	96	96	1,067
Sría. de Infraestructura Urbana y Ecología	56	238	29	323	233	67	67	367
Sría. de Desarrollo Económico y Productividad	83	83	16	182	99	86	86	271
Sría. de Fomento Agrícola	44	132	18	194	124	44	44	212
Sría. de Fomento Ganadero	42	114	11	167	108	57	57	222
Sría. de Fomento al Turismo	42	22	3	67	33	39	39	111
Procuraduría General de Justicia del Edo.	129	853	118	1,100	207	906	906	2,019
Tribunal de lo Contencioso Admvo.	6	1	2	9	2	7	7	16

Número de servidores públicos por dependencia	1992			1993		
	Base	Confianza	Tot.!	Base	Confianza	Total
Congreso del Estado	42	65	107	43	65	108
Supremo Tribunal de Justicia	341	270	611	352	270	622
Ejecutivo del Estado	120	250	370	116	250	366
Secretaría de Gobierno	700	877	1,577	702	897	1,599
Sría. de Planeación del Desarrollo y Gasto Público	225	94	319	211	80	291
Secretaría de Finanzas	621	415	1,036	600	416	1,016
Sría. de la Contraloría General del Estado	13	121	134	11	118	129
Sría de Educación y Cultura	8,075	55	8,130	7,743	56	7,799
Secretaría de Salud Pública	909	78	987	901	78	979
Sría. de Infraestructura Urbana y Ecología	207	53	260	206	53	259
Sría. de Desarrollo Económico y Productividad	94	49	143	87	50	137
Sría. de Fomento Agrícola	123	25	148	111	32	143
Sría. de Fomento Ganadero	102	51	153	100	51	151
Sría. de Fomento al Turismo	30	25	55	34	26	60
Procuraduría General de Justicia del Edo.	264	968	1,232	268	997	1,265
Tribunal de lo Contencioso Admvo.	2	8	10	3	8	11

Fuente: Anexos Estadísticos del Gobierno del Estado de Sonora.

PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO POR CATEGORIA SEGUN INSTITUCION

INSTITUCION	TOTAL	BASE	CONFIANZA	
TOTAL	15,272	11,868	3,404	0
CONGRESO DEL ESTADO	107	42	65	
SUPREMO TRIB. DE JUSTICIA	611	341	270	
EJECUTIVO DEL ESTADO	370	120	250	
SECRETARIA DE GOBIERNO	1,577	700	877	
SECR. DE PLANEACION DEL DESARROLLO Y GASTO PUBL.	319	225	94	
SECRETARIA DE FINANZAS	1,036	621	415	
SECR. DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	134	13	121	
SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA	8,130	8,075	55	
SECRETARIA DE SALUD PUBLICA	987	909	78	
SECR. DE INFRAESTRUCTURA URBANA Y ECOLOGICA	260	207	53	
SECR. DE DESARROLLO ECON. Y PRODUCTIVIDAD	143	94	49	
SECRETARIA DE FOMENTO AGRICOLA	148	123	25	
SECR. DE FOM. GANADERO	153	102	51	
SECR. DE FOM. AL TURISMO	55	30	25	
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO	1,232	264	968	
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMVO.	10	2	8	

FUENTE: I.N.E.G.I. 1994

CAPITULO V

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

MECANISMOS DE COORDINACION Y COLABORACION INTERGUBERNAMENTALES

La distribución de facultades entre los órganos federales, locales y municipales, es la característica esencial de un sistema federal como el nuestro. A cada orden de gobierno le compete una serie de responsabilidades, derivadas del pacto federal, atendiendo las necesidades particulares de las diversas regiones, pero sin menoscabo de la unidad y la prosperidad del país en su conjunto.

Así, es evidente la necesidad de la coordinación intergubernamental para lograr la cabal aplicación de estrategias globales y políticas homogéneas que permitan enfrentar y superar los retos comunes y atender los asuntos de interés general.

En este contexto, hace más de veinte años surgieron los convenios de coordinación intergubernamental que celebran el ejecutivo federal con todos y cada uno de los ejecutivos estatales. Hoy en día, son los llamados Convenios de Desarrollo Social, y el de Sonora, para 1996, indica que tiene por objeto: «Coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza en la entidad e impulsar el desarrollo regional y social».

También señala el propósito de «fortalecer la participación social en las acciones de gobierno, y otorgar un mayor dinamismo al sistema federal, mediante la descentralización, aun de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del Ramo 0026...». Además, establece el acuerdo de los ejecutivos federal y estatal para fortalecer a los municipios.

Derivadas de las orientaciones citadas, en Sonora se han llevado a cabo y emprendido múltiples acciones, que son en buena medida la continuación de esfuerzos impulsados desde la década de los setenta, en coordinación con el gobierno federal; esto es, con las adecuaciones que anualmente se han aplicado.

El ejecutivo del estado y los gobiernos municipales, también han suscrito convenios de coordinación. El más reciente es de 1992, aún vigente, con la denominación de «Convenio de Desarrollo Social Estado-Municipio» y posteriormente, en 1994, se celebró un acuerdo de adición al mencionado convenio, estableciendo los lineamientos para definir las bases, los instrumentos y mecanismos que permitan al gobierno del estado y a los gobiernos municipales coordinar programas, acciones y recursos tendientes a: profundizar el proceso de descentralización de la administración pública estatal a la municipal; fortalecer la capacidad recaudatoria y el saneamiento de las finanzas públicas municipales, atender las demandas prioritarias de la población; y promover el desarrollo económico.

Estos instrumentos tienen como propósito fundamental el de responsabilizar a las comunidades de su propio desarrollo, conscientes de que el gobierno no puede suplir la voluntad, iniciativa y energía de la sociedad en sus distintos ámbitos regionales y municipales.

De dicho convenio, se ha derivado lo siguiente:

- Acuerdo de coordinación para la administración y prestación de servicios catastrales, entre el gobierno del estado y los 70 municipios.
- Acuerdo de coordinación administrativa en materia fiscal, entre el gobierno del estado y 58 ayuntamientos, a fin de que éstos recauden impuestos y derechos estatales.
- Convenio de apoyo al programa para el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales. En este documento se establecen las bases para el fortalecimiento financiero del municipio como parte integral de las medidas de austeridad y racionalidad al gasto público que impulsa el gobierno federal a nivel nacional.
- Acuerdo de coordinación estado-municipio para la desregulación económica y la simplificación administrativa. Este acuerdo tiene por objeto conjuntar esfuerzos para llevar un programa de coordinación especial entre ambas partes, a fin de revisar el marco regulatorio y administrativo de la actividad económica en el ámbito de su competencia, con el objeto de que realice las reformas correspondientes.
- Establecimiento del Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública (CECOP), entendido éste como un nuevo mecanismo que contribuya a la recuperación de las inversiones realizadas en obras de infraestructura, que tiene su repercusión en apoyo a las finanzas públicas de los municipios; y que permite contar con un esquema que hace posible la integración de la comunidad organizada en la planeación, ejecución y evaluación de la obra pública.
- Convenio para la construcción de canchas deportivas en escuelas del estado, entre la Secretaría de Educación y Cultura y los presidentes municipales de los 70 municipios del estado.

PROCESOS DESCENTRALIZADORES RELEVANTES

Gobierno federal-estado

Hoy en día, la ejecución de la política del nuevo federalismo, impulsada por el gobierno federal, que se traduce en la puesta en marcha de un proceso de descentralizar parte de sus funciones, programas, recursos y acciones hacia los gobiernos estatales y municipales, es para el gobierno del estado de Sonora una estrategia fundamental que contribuye al fortalecimiento de su propia capacidad de gestión para lograr los propósitos y objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Las acciones concretas que se han llevado a cabo a partir de la coordinación federación-estado se han definido en los siguientes procesos:

Procesos de Descentralización de los Servicios de Salud Pública en el Estado

En 1996, se expidió el Acuerdo Nacional para Descentralizar los Servicios de Salud en las Entidades Federativas; en éste, se define el proceso de la transferencia de funciones, programas

y recursos hacia los gobiernos estatales, con el objetivo de que presten de manera eficiente y oportuna los servicios en esta materia. De igual manera, se establecieron compromisos y responsabilidades entre los dos órdenes de gobierno federación-estado de Sonora, en cuanto a la organización de la infraestructura de los servicios de salud en la entidad.

Cabe señalar que Sonora es un estado pionero en cuanto a la ejecución de acciones de este tipo en la materia, ya que en años pasados se realizó una integración orgánica entre la delegación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública y los Servicios Coordinados de Salud Pública del gobierno del estado, en donde se efectuó la transferencia y se asumieron compromisos y responsabilidades en cuanto a los recursos humanos, materiales y tecnológicos que habrían de contribuir y desarrollar cabalmente las acciones en materia de salud pública¹.

Con lo anterior, a partir de 1991, se logró eliminar las disfuncionalidades y duplicidad de esfuerzos para proporcionar los servicios de salud pública y de atención médica para la población abierta, al integrarse una sola estructura estatal de salud, en este caso la Secretaría de Salud Pública del Estado, como el órgano rector en cuanto a la dirección y modernización de los servicios del sector salud.

Descentralización del sector educativo

Este servicio, en su fase de educación básica, ha logrado el mayor grado de descentralización en nuestro estado.

Como producto del proceso descentralizador del gobierno federal, en particular de la actual administración, la educación pasó a ser totalmente administrada por el estado, y a fin de dar cumplimiento a este proceso se creó, el 18 de mayo de 1992, un organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos del Estado de Sonora, teniendo por objeto operar los planteles de educación básica que formaban parte del sistema federal de educación en la entidad, y los que el ejecutivo del estado acordara incorporar, administrando los recursos humanos, materiales y financieros transferidos al estado por el ejecutivo federal, y prestando los servicios de educación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero constitucional, las leyes federal y estatal de educación, así como las demás disposiciones legales aplicables.

Cumplido el proceso descentralizador en su totalidad, se instrumentó la estrategia de la reorganización del sistema educativo estatal. Conjuntando en una sola estructura de administración la prestación de los servicios, los servicios educativos del estado de Sonora, se integraron en lo que hoy es la Secretaría de Educación y Cultura del estado, lográndose con lo anterior armonizar la orientación del servicio de educación en el estado, optimizar el aprovechamiento de las potencialidades de los diversos elementos que intervienen en el proceso educativo y actualizar, homogeneizar y simplificar en lo posible los procesos normativos y administrativos de la educación.

¹ El Ejecutivo del Estado suscribió con el Gobierno Federal el Acuerdo de Coordinación para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud de la Entidad, en 1985.

Por otra parte, en el mes de marzo de 1996, se celebró un convenio entre el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y el gobierno del estado, en el cual se establecieron las bases para llevar a cabo el proceso de la federalización de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de las escuelas de los niveles de educación primaria y secundaria en todas sus modalidades. Esto significa que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) habrá de transferir recursos y programas al estado mediante la realización de un proceso gradual de la responsabilidad de ejecutar acciones encaminadas a ampliar y mejorar la infraestructura física de los planteles educativos del estado.

Descentralización del sector comunicaciones y transportes

Desde 1986, el gobierno federal transfirió al estado la administración y la responsabilidad de la ejecución de los programas de la Junta Local de Caminos, habiéndose creado para la asunción de esas funciones, la Junta de Caminos del Estado de Sonora, como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el ejecutivo del estado celebraron en 1996 un acuerdo de coordinación, mediante el cual se establecen las bases para realizar el proceso de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hacia el estado y sus gobiernos municipales.

Lo anterior tiene el propósito de definir las responsabilidades que le corresponden a cada orden de gobierno, describir los bienes y recursos que se aportan y determinar los lineamientos de coordinación para el ejercicio de las funciones que se habrán de transferir. El proceso de transferencia de los recursos presupuestales hacia el gobierno del estado para el mantenimiento y conservación de las carreteras que conforman la red federal, ya se ha iniciado.

Descentralización del sector agropecuario

En el mes de mayo de 1996, el gobierno del estado suscribió con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) el Convenio de Coordinación de Acciones en torno a la Alianza para el Campo, instrumento con el cual se inicia el proceso de descentralización de las funciones operativas de los programas de fomento agropecuario que ésta dependencia ha venido realizando por conducto de los distritos de desarrollo rural.

El convenio mencionado contiene los siguientes acuerdos fundamentales:

- El gobierno del estado asume la coordinación de los distritos de desarrollo rural, para hacerse cargo de las acciones convenidas de fomento a la agricultura, la ganadería y desarrollo rural.
- Aplicación de recursos, por ambos niveles de gobierno, para el desarrollo de los programas acordados en la Alianza para el Campo.

- Creación de un fideicomiso público del gobierno del estado denominado Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Sonora, FOFAES, para la distribución de los recursos depositados por las partes a los beneficiarios de los programas, en cuyo comité técnico tiene representación la SAGAR.
- Los Subcomités Agrícola y de Ganadería del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Sonora (COPLADES) son las instancias de participación de los productores agropecuarios en la planeación, seguimiento y evaluación de los programas de la Alianza para el Campo.

Con esto, se canalizaron los recursos presupuestales a los proyectos de los productores y sus organizaciones, a fin de incentivar la inversión en infraestructura pecuaria y de irrigación, equipo diverso, adquisición de sementales, asistencia técnica y capacitación, acciones diversas en apoyo al equipamiento rural para pequeños productores, así como para la sanidad vegetal, salud animal y transferencia de tecnología.

Los programas de la alianza para el campo han permitido una mayor participación del gobierno del estado en la operación de los recursos federales, destinados al fomento del sector agropecuario, que en Sonora es fundamental para su desarrollo económico y social.

Fideicomiso Puente Colorado

En 1994, se realizaron gestiones ante el gobierno federal, con el propósito de obtener la concesión para la explotación, conservación y mantenimiento del puente sobre el Río Colorado que une a Sonora con Baja California, el cual era operado por el citado gobierno a través de Caminos y Puentes Federales de Ingreso quien integraba al estado el 10 % de los recursos que recaudaba.

Una vez que se logró sensibilizar a la federación de la importancia estratégica para el desarrollo regional de la zona fronteriza que representa el puente, se logró el otorgamiento de la concesión al estado, por lo que se procedió a integrar un fideicomiso que es administrado por un comité técnico, en el cual intervienen los alcaldes de los municipios de San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y General Plutarco Elías Calles, así como un miembro de la sociedad civil de cada uno de los municipios. De esta manera, los recursos excedentes se destinan a la ejecución de programas de obras públicas y servicios públicos, en los mencionados municipios.

Durante los años de 1994 y 1995, el fideicomiso ha arrojado un saldo de 23 millones de pesos, los cuales se han destinado a la ejecución de diversos proyectos que han contribuido al desarrollo de los municipios que integran esta región, lo que los ha beneficiado en forma decidida, porque tienen asegurado un ingreso con el que antes no contaban, que además no constituye una carga en los egresos, ni para el estado ni para los municipios.

Estado-municipios

En el apartado de política regional del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, se estableció la estrategia de la consolidación del municipio, la cual ha propiciado la puesta en marcha de diversos programas y acciones y el otorgamiento de recursos adicionales para la modernización

y fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa y económica y la presencia política del ayuntamiento, con el objeto de que se cuente con una mayor capacidad de respuesta a las demandas que presenta la comunidad, así como que le permita asumir cabalmente la conducción de su propio desarrollo.

En virtud de lo anterior y con pleno respeto a la autonomía municipal, se emprendieron una serie de acciones encaminadas a fortalecer la presencia de las autoridades municipales, fomentar y respetar decisiones e iniciativas y promover nuevos mecanismos de coordinación y de concertación con la comunidad.

Estos objetivos se integran a la actual política del nuevo federalismo, que tiene como sustento el contar con estados dotados con plena capacidad para satisfacer las demandas y el destino de su población, en una relación justa y equilibrada con el gobierno federal. En suma, un renovado federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de las autonomías estatales y de los municipios, que se sustenta en una adecuada distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.

NUEVO FEDERALISMO

En el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, se expresa la vigencia del pacto federal como condición necesaria para la unidad nacional, estimulando los avances graduales hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades que actualmente ejerce la federación, en favor de las entidades federativas y los municipios.

El gobierno estatal ha manifestado la necesidad del fortalecimiento del pacto federal en materias como la tributaria, hacendaria, patrimonial y legislativa, a efecto de que redistribuyan facultades, responsabilidades y recursos de manera armónica y equitativa para el pleno desarrollo de todas las comunidades del país.

Para constatar lo anterior, mediante acuerdo se creó la Comisión Sonora para el Nuevo Federalismo, a partir del 26 de julio de 1996, como una instancia de coordinación, cuyo objeto es establecer acciones para llevar a cabo la transferencia de funciones, recursos y responsabilidades de las dependencias y entidades del gobierno federal en favor del estado de Sonora, y de las dependencias e instituciones estatales a los municipios.

Respecto a la conducción operativa en torno a las propuestas que Sonora impulsa, el acuerdo establece que para agilizar el proceso de descentralización, se crean 11 subcomisiones de descentralización que tienen como finalidad el análisis integral de los diversos aspectos involucrados en dicho proceso, y son responsables de las siguientes áreas: desarrollo social; educación media superior; salud; comunicaciones y transportes; agricultura, ganadería y desarrollo rural; medio ambiente, recursos naturales y pesca; federalización de la construcción de escuelas en niveles preescolar y secundaria; federalismo hacendario; federalismo fiscal; federalismo patrimonial y federalismo legislativo.

PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES, RECURSOS Y RESPONSABILIDADES

El gobierno del estado ha llevado a cabo una serie de programas y acciones que buscan cumplir con los objetivos y propósitos planeados en este aspecto, por lo que a continuación habremos de describir cada uno de ellos:

Descentralización de obras

Se realizó la transferencia de recursos de inversión del estado a los municipios, por el orden de los 387 millones de pesos, a través de la ejecución de diversos programas emanados del Convenio de Desarrollo Social Federación-Estado, que fueron ejercidos por los propios ayuntamientos y permitieron la realización de un gran número de obras y acciones de interés comunitario.

Cabe señalar que tanto los recursos federales como estatales, se suman a los aportados por los municipios y los beneficiarios, siendo operados por la administración municipal, con apego a las normas y principios de los programas descentralizados. Por este mecanismo, muchas comunidades han resuelto graves problemas y necesidades en materia de agua potable, drenaje, electrificación y pavimentación entre otras.

Se instrumentó un programa para la construcción de canchas deportivas en escuelas del estado, en el cual se transfirieron recursos del Programa de Inversión Estatal Directo hacia los municipios, a efecto de que contaran con los recursos necesarios para la construcción, mejoramiento, rehabilitación y acondicionamiento de las instalaciones deportivas escolares.

Se ejecutó el Programa para una Escuela Digna, donde se transfirieron recursos a los municipios por un monto de 5 millones de pesos, que se destinaron a la rehabilitación y mantenimientos de los planteles de educación básica y de bachillerato, realizándose cerca de 383 obras y acciones.

En los municipios fronterizos destacan las acciones y obras orientadas al mejoramiento ambiental y urbano, desarrolladas a través de la ejecución del Programa Integral Ambiental Fronterizo, cuyos recursos son transferidos a los ayuntamientos.

Durante la presente administración, se instrumentó el Programa Estatal de Reordenación y Modernización Urbana (Prouarbe) con un monto de inversión de 114,868,396 pesos, el cual permitió atender y superar las urgencias más apremiantes en infraestructura urbana y los servicios básicos de agua, alcantarillado, alumbrado y del mejoramiento ambiental. Este programa y sus recursos fueron manejados en algunos municipios en forma directa, traduciéndose esto en un fortalecimiento en su estructura administrativa y en su capacidad técnica y operativa.

Descentralización de servicios y funciones

En el marco de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado, se transfirieron a 64 municipios los organismos operadores de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

El gobierno del estado transfirió a 58 ayuntamientos, 83 agencias y subagencias fiscales, con el objetivo de que éstas recaudaran impuestos y derechos estatales, recibiendo a cambio una retribución del 7.5% para gastos administrativos.

Se han transferido a los municipios los servicios catastrales y la atención al contribuyente del impuesto predial. Los servicios catastrales tales como: certificación de valor de traslación de dominio, certificado de valor catastral, certificado de no inscripción y copia de cartografía, que anteriormente proporcionaba el gobierno del estado a través de las agencias fiscales, ahora son proporcionadas en los municipios. Para realizar estas funciones se han instalado oficinas del impuesto predial y servicios catastrales en los municipios.

En 25 municipios considerados como los de mayor desarrollo económico y social, se cuenta con equipos y sistemas informáticos para la administración del impuesto predial, lo cual permite realizar las funciones de: cobro del impuesto, ejecución del proceso administrativo de ejecución fiscal y la prestación de los servicios catastrales.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

El momento histórico por el que actualmente atraviesa nuestro país, en donde se hace necesario consolidar el federalismo como forma de gobierno, nos plantea la determinación de una serie de estrategias que permitan hacer participar a los gobiernos de los estados y de los municipios en la toma de decisiones, en el ejercicio del gasto público, y en la ejecución de los programas de acciones de beneficio directo para los habitantes que representan.

Las funciones, programas y recursos que se están transfiriendo para su ejercicio a los gobiernos estatales y municipales, vienen a constituir un gran impulso a la política del nuevo federalismo y de manera especial a las capacidades de ambos órdenes de gobierno. Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades y problemas, situaciones que tendrán que encontrar su solución, en el transcurso del propio ejercicio de las nuevas funciones.

La descentralización de funciones y programas hacia los gobiernos estatales y municipales conlleva una serie de obligaciones y responsabilidades para cada uno de los elementos que intervienen en la ejecución del proceso, entre las que destacan: Contar con los recursos materiales y financieros necesarios para el ejercicio de las nuevas obligaciones y responsabilidades; integrar estructuras administrativas y operativas que permitan desarrollar cada uno de los programas y acciones descentralizados; tener servidores

públicos estatales y municipales capacitados que contribuyan a desarrollar en forma óptima cada una de las responsabilidades y tareas que conllevan la descentralización; utilizar instrumentos y mecanismos que permitan fortalecer la planeación del desarrollo municipal; impulsar formas de participación y organización de la comunidad en el quehacer municipal.

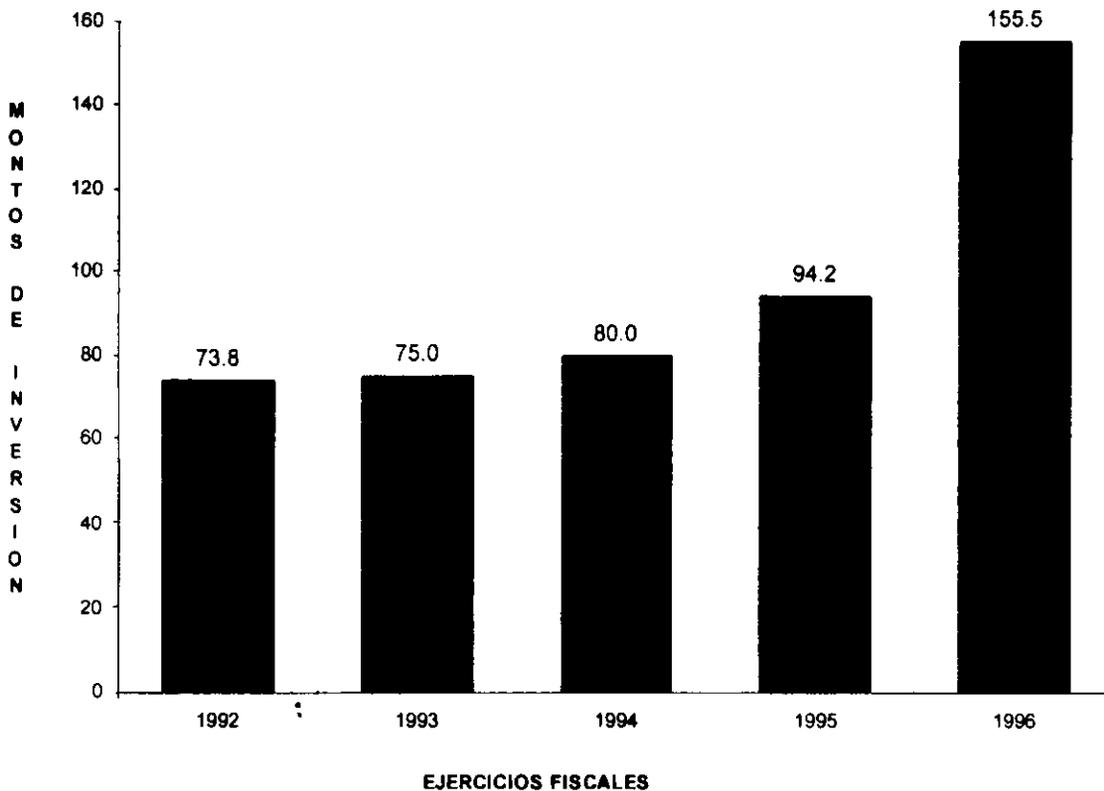
Ante esta panorámica, en la que se definen los elementos que deberán darse para que los gobiernos estatales y municipales asuman de manera óptima el proceso de descentralización, y ante la situación real que se vive hoy, se hace necesario dedicar los mayores esfuerzos posibles para coadyuvar al efectivo cumplimiento de las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con relación a: la reforma del estado y la modernización de la administración pública; una más intensa participación social; el fortalecimiento de la representación ciudadana, y la libertad de expresión. Todo ello, sustentado con iniciativas que sean generadas en los ámbitos municipal y estatal.

Acciones apropiadas que para el alcance de lo anterior deberán implementarse son:

- Darle mayor fuerza y funcionalidad a nuestro sistema federal, avanzando por rutas del federalismo cooperativo hacia un nuevo federalismo, reiterando los convenios o acuerdos de coordinación por los cuales las esferas locales de autoridad ejercen funciones propias de los órganos federales, con lo que, al conocimiento de la materia que se logra con esta práctica, se suma una inducción para las administraciones locales que tiende a darles una mejor integración en sus estructuras operativas, en particular de aquéllas que corresponden a responsabilidades en materia de desarrollo regional, y con esto último, a su vez, se induce también una mayor capacidad institucional para asumir agendas más integrales, de tal manera que al mediano plazo la reiterada práctica de esta cooperación, deberá traducirse en reformas legales, de ser necesario constitucionales, para que las entidades y, en su caso, los municipios, obtengan el ejercicio autónomo de muchas de las hoy funciones convenidas o acordadas.
- Para no repetir en los ámbitos locales -en el espacio de la relación estado-municipio- nuestro esquema centralista nacional, una historia que nos empeñamos en superar, es preciso continuar en el esfuerzo de fortalecer a los municipios, comenzando por su hacienda, a partir de lo cual serán posibles los demás fortalecimientos. Entre otras cosas, lo anterior requiere de parte de los estados una doble acción: alcanzar de los niveles federales una más justa y racional distribución de los ingresos nacionales y, hacia su interior, generar la misma tendencia para sus municipios. Ni el estado federal ni el régimen republicano, ni menos la democracia como sistema, se verán fortalecidos si entre las acciones que realicemos no se encuentra, en su justa jerarquía, el fortalecimiento municipal.
- En el ámbito de la administración pública, en particular en las áreas en donde mayormente ha habido avances en el proceso de descentralización -educación y salud para nuestro estado-, es preciso avanzar en lo que corresponde a la atribución normativa. Hasta hoy la federación se ha reservado la normatividad sobre las materias descentralizadas, a partir de las leyes generales hasta las llamadas normas técnicas. Pues bien, el fortalecimiento federal debe expresarse en la facultad para las entidades, y municipios en su caso, para expedir leyes, reglamentos, normas técnicas, etc., en relación con las materias aludidas. Lo

anterior deberá ser particularmente aplicable al caso de las transferencias de recursos, situación en la cual es de desearse que los montos se incorporen, con todo y etiqueta en su caso, a las finanzas estatales o municipales, según corresponda, y su administración se regule por la normatividad propia de cada uno de los niveles de gobierno locales. La vía coordinada servirá también para establecer las formas y tiempos para este proceso. El nuevo federalismo tendrá en esta línea estratégica una verdadera expresión.

**RECURSOS DESCENTRALIZADOS A LOS 70 AYUNTAMIENTOS
1992-1996
(MILLONES DE PESOS)**



Los montos de inversión corresponden a los programas especiales de solidaridad.

Los del Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Programa de Empleo Temporal.

Las inversiones de los ejercicios de 1992 a 1995 corresponden a los montos ejercidos.

Las inversiones del ejercicio de 1996 corresponden a los recursos fiscales autorizados al 30 de septiembre de 1996.

FUENTE: Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público.

CAPITULO VI

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

«**L**a administración pública, en cuanto estructura orgánica, se entiende como una relación o intermediación entre la sociedad y el gobierno. Para la administración pública estatal, los últimos cinco años han sido de intenso cambio estructural buscando siempre adecuarse a los tiempos que marca la dinámica de internacionalización y globalización económica; el fortalecimiento del federalismo y la democracia; y la creciente participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, entre otros fenómenos que marcan el ingreso de nuestro país al nuevo siglo.

Con el propósito fundamental de buscar más progreso para los sonorenses, en estos cinco años, se han diseñado y ejecutado adecuaciones a la estructura básica del poder ejecutivo estatal, redefiniendo atribuciones y funciones al interior del aparato público, además de promoverse la revisión del marco regulatorio y tramitológico del gobierno estatal en coordinación con los sectores productivos a fin de establecer propuestas conjuntas que coadyuven a la reactivación de la economía estatal».¹

En este sentido, se han implementado una serie de medidas tendientes a modernizar la administración pública, mismas que han impactado en la adecuación de la estructura básica del poder ejecutivo estatal, así como en la transformación y cambio estructural en algunos de los servicios públicos. A continuación se describen las más importantes:

ADECUACIONES A LA ESTRUCTURA ORGANICA

A inicios de 1991, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la estructura orgánica la conformaban trece dependencias, entre ellas la Oficialía Mayor, la cual agrupaba las siguientes direcciones generales: de Bienes y Servicios, de Adquisiciones, de Documentación y Archivo, del Registro Civil, de Notarías, de Recursos Humanos y la del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

El punto de partida del redimensionamiento de la administración pública, fue la supresión de esta dependencia, bajo criterios de redistribución y desconcentración de sus funciones hacia el resto de las demás dependencias.

En contraparte, se integró la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones del Estado, como órgano desconcentrado adscrito a la secretaría de finanzas, con la responsabilidad de vigilar, conservar y administrar los bienes muebles e inmuebles del dominio del estado, así como otorgar y revocar las concesiones para su uso, aprovechamiento y explotación.

¹ *5 Años de Modernización y Desarrollo Administrativo*. Hermosillo, Sonora, Secretaría de la Contraloría General del Estado, septiembre de 1996, p. 1.

De igual manera, cabe citar la fusión de la Dirección General de Catastro y la Dirección General del Registro Público de la Propiedad, que dio lugar a la conformación del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), lo cual ha permitido concentrar en una sola instancia, información que anteriormente se encontraba dispersa y desligada, lo que ocasionaba dualidad en los trámites para la población usuaria de este tipo de servicios, que una vez fusionados y con la incorporación de tecnología de punta, «... concentra datos e imágenes que, a su vez, son transformados en productos de información básica, los cuales se utilizan con diferentes fines y en diversos sectores. Ello sirve a los 70 ayuntamientos, que reciben mapas oficiales de límites municipales, cartografía básica e información detallada de 514 localidades y una cobertura de fotografía aérea de 1,426 kilómetros cuadrados del territorio nacional. Asimismo cuentan con información básica urbana, estructura vial, usos de suelo, redes de servicios básicos, equipamiento urbano, zonas de protección ecológica, para orientar el crecimiento ordenado de las ciudades y la toma de decisiones en inversiones tanto públicas como privadas. El beneficiario natural es el público que requiere de estos productos, no sólo en calidad y cantidad, sino que además goza de la rapidez que ofrece la tecnología de punta con que lleva a cabo sus operaciones el ICRESON, que redujo de días a minutos la entrega de un servicio».² En los trámites de inscripción y registro de documentos y emisión de certificados, de 30 días en 1991 a sólo un día en la actualidad en las 16 oficinas de los servicios registrales del estado. Además, el Instituto se ha incorporado al INTERNET, con la clave WWW.Icreson.gob.mx o bien solicitando información a su correo electrónico: Soporte@icreson.gob.mx.

La Tesorería General del Estado 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, quedando con el diseño e instrumentación de las políticas de carácter tributario y el pago de compromisos adquiridos en el ejercicio del gasto público.

La transferencia anterior permitió agrupar en una sola dependencia la planeación, programación, presupuestación y autorización del gasto, sobre todo este último, orientado a dar sustento financiero a los programas de desarrollo que el estado requiera para el alcance de más progreso; así, a la secretaria de planeación del desarrollo se le añade la función del gasto público, recibiendo además las atribuciones de administración y desarrollo de los recursos humanos del estado.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado, es la responsable de instrumentar el Sistema Estatal de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo y se auxiliaba de los órganos de control interno de las dependencias. «En 1993, buscando una mayor eficiencia funcional y operativa de la dependencia, se suprimieron dichos órganos de control interno. Esta readecuación propició la eliminación de 97 plazas con el consecuente ahorro presupuestal.

Lo anterior se dio paralelamente a una política de crecimiento moderado de la plantilla de personal, ya que de 1991 a 1996 pasó de 7,225 a 7,577 servidores públicos, representando un

² Sonora Cinco Años Después. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, pp. 177-178.

incremento de sólo el 4.9 por ciento durante 5 años, con una redistribución de personal bajo criterios de prioridad para áreas sustantivas como lo son: salud, educación, y procuración e impartición de justicia, ya que se les transfirieron plazas de unidades administrativas que fueron suprimidas a causa del redimensionamiento de la administración pública, así como de nueva creación, lo cual permitió un reforzamiento promedio del 35% en su personal».³

Con los cambios antes referidos, la estructura de la administración estatal se configuró bajo criterios de desconcentración de funciones, acorde a los tiempos modernos y la tendencia hacia el futuro será la de seguir revisando las atribuciones depositadas en las dependencias y adaptarlas a las circunstancias que exige una administración moderna y dinámica.

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACION Y PROCURACION DE JUSTICIA

El poder judicial del estado, en uso de su autonomía, determinó la descentralización de sus funciones, creando tres salas regionales adscritas al Supremo Tribunal de Justicia, las cuales se ubican en Hermosillo, Ciudad Obregón y Caborca.

De esta manera, de 3,370 asuntos que tenía el supremo tribunal de justicia en 1991, se distribuyeron entre las tres salas regionales según la competencia y se envió, un 25% a cada sala primera y segunda, un 19% a la tercera y el restante al propio supremo tribunal.

El gobierno estatal, con el fin de dar respuesta a la constante búsqueda de mayores espacios de justicia y de armonía social que requiere la población, y a efecto de estar en consonancia con la descentralización de funciones realizada por el poder judicial de la entidad, inició un profundo proceso de modernización de los mecanismos e instrumentos jurídicos creados por el poder público, para optimizar y eficientar los servicios de procuración de justicia. Por lo anterior, se creó la Subprocuraduría de Asistencia Técnica y Programas Especiales y se proyectó establecer una estructura piramidal regionalizada de la institución del ministerio público a través de la desconcentración territorial de la dependencia.

En ese marco de referencia se crearon en 1992 tres delegaciones regionales con sede en Cd. Obregón, Nogales y Caborca, las cuales tienen como objetivo el mantenimiento de un contacto más directo con los solicitantes de los servicios de procuración de justicia, buscando que los asuntos sean resueltos por el órgano que esté más cercano al sitio donde los problemas se originan, y así alcanzar mayor expedición en los asuntos, con un considerable ahorro de tiempo y dinero para la ciudadanía. Con lo anterior, los servicios de procuración e impartición de justicia se acercaron a 496,000 habitantes de la zona norte y a 690,000 habitantes en la zona sur, para su atención.

Este proceso de desconcentración, se apoyó con acciones de delegación de atribuciones, todo ello con el fin de repartir, equilibradamente, las cargas de trabajo entre los distintos

³ Ibidem, pp. 10-11.

funcionarios y niveles jerárquicos que conforman la institución del ministerio público, lo cual fue estipulado en el acuerdo que establece la estructura y bases de organización de las delegaciones regionales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del 2 de marzo de 1992.

Entre otras disposiciones, en dicho acuerdo se estableció que en cada delegación regional exista, -aparte del delegado- una Subdelegación de Averiguaciones Previas, otra de Control de Procesos, un Departamento de Policía Judicial y otro de Servicios Periciales, así como agencias del ministerio público.

La regionalización produjo un incremento de 14 agencias del ministerio público, correspondiendo geográficamente a las salas regionales del poder judicial, teniendo así los servicios del ministerio público y juzgados en los mismos puntos geográficos. Además, ha facilitado distribuir adecuadamente las cargas de trabajo, como lo indican los resultados obtenidos al primer semestre de 1996, pues de las 86,503 averiguaciones previas, 29,772 se atienden en Cd. Obregón, 9,121 en Nogales, 8,422 en Caborca y 37,188 en Hermosillo. Igualmente, permitió en 1996 el abatimiento de la comisión de algunos delitos como violación, en 3.2%; homicidio simple doloso, en un 13.7% respecto de 1995; despojo, en un 2.5%; conducción punible, 9%; fraude genérico, 2.3%; secuestro, 62.5%, respecto de 1995.

En 1991, se creó el Centro de Ciencias Penales del Estado de Sonora, con el objeto de promover el desarrollo de las ciencias penales en la entidad y llevar a cabo acciones de docencia y capacitación para la formación y actualización científica y profesional de recursos humanos, para la prestación de los servicios de procuración de justicia, habiéndose impartido a partir de esa fecha, diversos cursos de capacitación a los agentes del ministerio público y a los miembros de la policía judicial del estado, así como a la población, para la prevención del delito. Igualmente, se creó en 1991, la Coordinación Estatal de Seguridad Pública y Tránsito, con el propósito de apoyar a los municipios del estado en la prestación de los servicios de seguridad pública y de tránsito, los cuales por definición de la ley se proporcionan en concurso con el estado.

En cumplimiento a las disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se instaló en la entidad el Consejo Estatal de Seguridad Pública, con la participación de todas las instancias públicas que tienen que ver con la materia y con la presencia de la sociedad civil, a través del Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad. Asimismo, se han constituido los Consejos Municipales en los municipios que son cabecera de distrito judicial, así como sus correspondientes comités de consulta y participación de la comunidad.

Las acciones de desconcentración y modernización en materias de procuración y administración de justicia, han tenido resultados favorables; se ha atendido más rápidamente los asuntos y se ha brindado una calidad mayor en el servicio a los usuarios del mismo.

DESREGULACION Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

En el marco de la Alianza para la Recuperación Económica, el gobierno del estado suscribió el Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Sonora, con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial e instaló el Consejo Estatal para la Desregulación Económica y la Simplificación Administrativa en el Estado de Sonora. Además, suscribió con los municipios del estado, el Acuerdo de Coordinación para la Desregulación Económica y la Simplificación Administrativa. El Programa Estatal de Simplificación Administrativa signó 303 compromisos de simplificación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

La Secretaría de Salud Pública en esta materia desreguló 50 grupos de giros, de los cuales 34 son de la industria manufacturera y 16 de diversos servicios. De igual forma se eliminaron un total de 89 requisitos, ahorrándose cerca de tres meses de gestión en dichos trámites. Se desconcentró hacia las sedes de las jurisdicciones sanitarias, ubicadas en Hermosillo, Santa Ana, Caborca, Cajeme y Nogales, la administración de estos servicios, con lo que se acercan a la ciudadanía, con los consiguientes ahorros de tiempo de gestión y recursos económicos. Como complemento de estas acciones, se prevé la descentralización, previo acuerdo, en forma selectiva a los municipios, del ejercicio de las funciones de regulación y fomento sanitario de carácter local.

La Secretaría de Educación y Cultura, en materia de simplificación, entre otras acciones, ha precisado los tiempos de respuesta para la entrega del documento que acredita el reconocimiento de validez de estudios. Asimismo, ha instrumentado un programa para la automatización de la hoja de servicio mediante base de datos, reduciendo el trámite de cinco días a únicamente diez minutos. Igualmente, ha asignado la clave única escolar del alumno de educación básica, lo que significa que cada vez que un alumno se inscriba o reinscriba no tendrá que presentar su acta y la escuela que lo reciba no le asignará una nueva matrícula, pudiéndose acceder al historial académico de los alumnos de manera ágil y sencilla; igualmente se automatizaron los procesos para la certificación de estudios. En el área de revalidación de estudios realizados en el extranjero, antes se tenía que viajar a la ciudad de México a realizar el trámite, hoy el servicio se ofrece en el estado en sólo 24 horas.

Por otra parte, en el sector servicios, específicamente en los negocios regulados por la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Envasamiento, Distribución, Guarda, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con Contenido Alcohólico en el Estado de Sonora, se eliminó la restricción que impedía a los hoteles y moteles que una persona física o moral, diferente al propietario, operara un giro regulado por la citada ley al interior de su establecimiento. También se suprimió el requisito de presentar anuencia sanitaria, en los trámites para la expedición, revalidación de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, así como para los cambios de titular, cambios de domicilio y cambio de razón social de dichos establecimientos. De esta manera se eliminó un trámite cuya duración se extendía a diez días, ya que implicaba cumplir con la presentación de requisitos como lo son, fotografías del local, carta de no adeudo a la agencia fiscal, copia de pago del predial, plano del local y croquis de ubicación.

DESREGULACION ADMINISTRATIVA A FAVOR DEL SECTOR GANADERO

En Sonora, la actividad ganadera es reconocida como fuente generadora de alimentos, empleos y divisas. El estado ocupa el quinto lugar nacional en producción pecuaria, y emplea alrededor de 31,000 personas. La participación de esta actividad en el producto interno bruto estatal (PIBE) en 1995 fue del 3.3% con una producción cuyo valor fue de 3 mil 764 millones de pesos, por lo que constituye, sin duda una de las más importantes actividades económicas.

La administración pública estatal tiene la responsabilidad de proporcionar los servicios de registro, control y clasificación de ganado, sus productos y subproductos, para el cumplimiento de los registros legales, sanitarios y de calidad establecidos. Por ello, se promovieron reformas a la Ley de Ganadería en 1992, en donde se estipuló que no se requiere guía de tránsito para la movilización de ganado en una misma zona ganadera por razones de manejo, producción y alimentación, siempre y cuando la movilización no tenga por objeto la venta o traslado de dominio, lo que permite al criador trasladar su ganado a potreros, praderas o corrales de manejo sin la intervención del inspector, siendo suficiente sólo la presentación de la patente o registro de marca de herrar.

Asimismo, no se necesitará obtener la guía de tránsito para los productos y subproductos que proceden de rastros, en movilizaciones locales, a excepción de las que se realicen hacia otros estados, y para ampararse, sólo basta con la presentación de las facturas, salidas de rastros o documentos de propiedad. La reforma también contempló la cancelación del permiso de porteador como requisito en la movilización de semovientes, beneficiando considerablemente a este sector.

Hasta la fecha, estas acciones han impactado positivamente en el sector ganadero. Las perspectivas a futuro, serán continuar con los procesos de desregulación y desconcentración, con el cuidado siempre de analizar los efectos de tipo social, económico y sanitario que pudieran traer consigo estas medidas, así como los impactos del Tratado del Libre Comercio de América del Norte.

MODERNIZACION INTEGRAL DEL REGISTRO CIVIL

Entre los elementos que llevaron a implementar un programa de modernización integral de esta institución, se tienen principalmente las tendencias de concentración de la población sonorense hacia las zonas urbanas, lo que trae consigo un incremento en la demanda de servicios en esas áreas.

A lo anterior se debe agregar la existencia de una infraestructura inadecuada a los requerimientos actuales, lo que originaba lentitud en la prestación de los servicios, deterioro y pérdida de los documentos fuente, así como insuficiencia de espacio para su conservación, manifestándose en costos y molestias a la población usuaria y en un ambiente de trabajo nada halagador para los servidores públicos involucrados en estas funciones.

Como respuesta a esta situación y en apoyo al impulso en la modernización y simplificación administrativa, surge en 1992 el Programa Integral de Modernización del Registro Civil en el Estado de Sonora, el cual tiene como objetivo elevar la calidad y cobertura en la prestación de los servicios por medio de un proceso de automatización con tecnología líder en el ramo, enlazando al archivo central con las principales oficinas a través de una red satelital.

Para el otorgamiento del servicio de expedición de documentos en el archivo central, se fijó como meta la conversión de 3 millones de documentos, los cuales están siendo depositados en dispositivos ópticos para su posterior reproducción. Actualmente se han procesado 2,821,345 actas que datan desde 1939 a 1996, lo que representa un avance del 94%.

Con el avance del procesamiento de documentos y la mecanización de los procesos, tanto en el archivo central como en las 9 oficinas ya instaladas, se han logrado reducir en gran medida las deficiencias operativas, pues de 48 horas que se requería para el trámite normal en la expedición de copias certificadas, hoy se otorga el servicio en 10 minutos máximo, a partir de la solicitud en ventanilla.

Por otro lado, la institución contempla dentro de su programa anual, la realización de actividades sin costo alguno, que tienen como objetivo el abatimiento del rezago en ésta.

En el período comprendido de 1992 a 1996 se han llevado a cabo 274 campañas en 28 municipios, con un total de 15,539 actos inscritos llevando un beneficio a 76,588 personas. Esto ha originado que el gobierno del estado sacrifique recursos financieros, de acuerdo a su tarifa arancelaria, por un monto de \$ 1,062,566.00.

Se ha implementado también el servicio de expedición de actas por teléfono, lo cual permite a los usuarios que por problemas laborales, de salud, o de tiempo no les sea posible trasladarse a las oficinas, puedan fácilmente obtener sus documentos a través de una simple llamada telefónica, sin que esto implique un costo adicional. A corto plazo este servicio se verá complementado, cuando el usuario lo requiera, a través del servicio de mensajería, lo que facilitará aún más estos trámites, puesto que recibirá sus actas certificadas en el domicilio que indique y únicamente pagará el adicional establecido por la empresa a la que se le concesione esta labor.

PROMOCION DE LA VIVIENDA: NUEVOS RUMBOS

Hasta 1991, la administración pública estatal contaba con el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural (INDEUR), organismo descentralizado que ofrecía a la ciudadanía vivienda terminada o pie de casa, o sea solares con todos los elementos básicos para que el interesado terminara su vivienda. Aunado a ello, se contaba con los programas habitacionales implementados a través del ISSSTESON, ISSSTE e INFONAVIT. Sin embargo, el ritmo de construcción de vivienda presentaba un rezago respecto al crecimiento poblacional.

Ante este cuadro, surgió la necesidad de que el estado cambiara el esquema bajo el cual estimulaba a la vivienda, por lo que se creó la Coordinación para la Promoción de la Vivienda del Estado de Sonora (COPROVI), misma que vino a sustituir al INDEUR, terminando así el enfoque del estado constructor, para sustituirlo por otro acorde a las circunstancias.

Esta coordinación tiene como objetivo el llevar a cabo un conjunto de acciones que permitan conjugar los intereses entre los agentes involucrados en la producción de vivienda, para beneficiar a la población sonorenses, en donde el estado actúa como un promotor y conductor de la política habitacional a partir de:

- Favorecer las condiciones legales, económicas, técnicas y financieras para el desarrollo de proyectos habitacionales.
- Establecer acuerdos de aportación, coordinación y cooperación, entre los ejecutivos federal, estatal y municipal, instituciones financieras, comerciales, industriales y profesionales dedicadas o partícipes en la producción de vivienda.
- Difundir y promover modalidades, técnicas y normatividades relacionadas al ramo.

El trabajo se enfocó a que el estado intensificara sus compromisos de apoyo y promoción, además de someter este rubro a un proceso de desgravación, producto del cual los costos asociados a la vivienda representan hoy un 3.78% del valor de la misma, siendo que en 1992 eran del 16%. Algunos ejemplos de desgravación son los siguientes:

- Reducción del 50% en el arancel del Registro Público de la Propiedad en los trámites de inscripción de compras, ventas, hipotecas, memoria de fraccionamiento, así como en la expedición de certificados de no propiedad.
- Reducción del 50% en las tarifas del catastro para asignación de claves y expedición de certificados.
- Reducción del 50% en la expedición de permisos sanitarios de construcción.
- Reducción del 75% en la tarifa de publicación de convenios de autorización de fraccionamientos.
- Autorización para desarrollar lotes mínimos en vivienda popular con superficie de 90 m². y 6.00 mts. de frente, con calles de 6.00 mts. de arroyo.
- Reducción del impuesto traslativo de dominio a un 2%, aplicando una deducción a la base gravable para exentar de pago a la vivienda hasta de 70,000 nuevos pesos.
- Eliminación de impuestos adicionales (25%) a los derechos municipales en el desarrollo de fraccionamientos populares y de interés social.
- Reducción del 50 por ciento en el pago de derechos por licencias de: fraccionamiento, construcción, uso del suelo, número oficial y revisión de proyectos arquitectónicos.

Por otra parte, se ha acentuado el impulso a las empresas desarrolladoras de fraccionamientos, principalmente a través de asesoría y gestoría en materia de obtención y apoyo financiero. Un ejemplo de lo anterior es el programa habitacional para los empleados de maquiladoras, en la ciudad de Nogales, cuyo diseño involucra en la obtención de recursos a los propios

trabajadores, a los dueños de las empresas y los gobiernos estatal y federal, combinación que permitirá tener vivienda a familias con ingresos de 2.4 salarios mínimos.

Ahondando en cifras de 1992 a 1996, los avances en producción de vivienda alcanzó la cantidad de 51,101 siendo el estado de Sonora distinguido con el premio «Templo del Sol de Palenque» otorgado a la entidad federativa que en este sentido tenga mayor cobertura.

Para 1997, el reto de la administración estatal será seguir estimulando la construcción de vivienda, a pesar de las restricciones que la crisis económica impone. La cifra por alcanzar es 60 mil viviendas construidas, un 15% más de las existentes en 1991.

REGULARIZACION DE SOLARES CON VIVIENDA, AMPLIACION DEL PATRIMONIO FAMILIAR E INSTITUCION DEL TESTAMENTO PUBLICO SIMPLIFICADO

Uno de los problemas que más negativamente impactaban en el bienestar de las familias sonorenses y que por décadas se constituyó en una deuda de elemental justicia social, era el hecho de que 125 mil familias no contaban con escrituras, títulos de propiedad o certificado parcelario; esta cantidad representaba una tercera parte de las familias sonorenses. Por ello, el gobierno del estado instituyó en 1994 el Programa de Regularización de Solares con Vivienda, teniendo como objetivo inicial el regularizar al menos 100 mil lotes, cantidad de magnitud considerable, ya que al inicio de este programa, sólo se habían entregado 40 mil escrituras.

Para hacerle frente al problema se convocó a las diversas instancias que intervienen en el proceso de regularización, a fin de que se establecieran conjuntamente, mecanismos ágiles y flexibles que permitieran el logro de la meta. De esta manera, el ejecutivo estatal, por conducto de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones, logró coordinar los esfuerzos de los municipios, delegaciones estatales de S.R.A., SEDESOL, CORETT, CABIN, Procuraduría Agraria, RAN, INEGI y el Instituto Catastral y Registral del Estado.

El programa rompió con esquemas tradicionales de regularización, ya que al lograr la participación de todas estas instancias, los trabajos se formalizaron en un solo equipo multidisciplinario, presentando también un solo resultado y a su vez un ahorro de tiempo y de recursos.

El trabajo conjunto que se ha desarrollado alrededor de esta meta, así como la profunda penetración social de este programa, hizo posible la entrega de 166,718 títulos de propiedad, rebasándose ampliamente la meta inicial, lo cual implica la regularización de un total de 33 millones de metros cuadrados y la certificación de 1,800,170 hectáreas.

A fines de 1995, ante la grave situación económica que en determinadas circunstancias podía poner en peligro el patrimonio de las familias, el ejecutivo turnó al poder legislativo una iniciativa de ley con la cual se amplió el concepto de patrimonio de familia, y se aumentó el monto para

comprender la casa, el mobiliario y equipo de la vivienda, siempre y cuando su valor no exceda de 30 mil veces el salario mínimo. Además, para dar continuidad y consolidar jurídicamente a salvo el patrimonio de las familias, se instituyó además el Testamento Público simplificado, el cual se inscribe gratuitamente en el ICRESON. Mediante esta figura jurídica, surgida de las reformas al código civil y al código de procedimientos civiles promovidas por el ejecutivo, los legales propietarios de su casa habitación pueden decidir libremente, en forma sencilla y gratuita, a quién la heredarán en caso de fallecimiento.

Es importante hacer notar que durante este tiempo, por el beneficio adicional de realizar el trámite gratuitamente, las finanzas estatales han sacrificado ingresos por un monto superior a los 124 millones de pesos. El Programa de Regularización de Solares con Vivienda, el mejoramiento de la figura jurídica del patrimonio de familia y el testamento público simplificado, son garantía de legalidad y protección a los bienes de las familias sonorenses.

REORDENAMIENTO HOSPITALARIO

De acuerdo al Programa Estatal de Salud y Asistencia Social 1992-1997, el abatir las duplicidades orgánicas y funcionales de los servicios es un objetivo que fomenta su eficiencia y calidad. Esto implica a su vez un Programa de Reordenamiento Hospitalario, ya que es en este nivel donde se presenta la mencionada problemática.

En este contexto se ubican los servicios de ginecología y obstetricia, de segundo y tercer nivel de atención; y en 1994 se generaban duplicidades institucionales que aumentaban la sobredemanda en unos casos y la subutilización en otros. Además de producir inequidades, ello impedía el control de la atención y una evaluación satisfactoria de su impacto. Tal situación ocasionaba altos costos asociados a la capacidad ociosa en unidades hospitalarias, y propiciaba desorden en la atención.

Por otra parte, se observaba que los daños a la salud materno-infantil ya eran de magnitud considerable, al revisarse la morbilidad y la mortalidad perinatal, como indicadores de los riesgos al binomio madre-hijo; y, se detectó que los mayores riesgos de la mortalidad infantil, estaban relacionados con el embarazo, parto y puerperio. Asimismo, para solucionar los problemas identificados, se determinó que la atención perinatólogica es lo más adecuado en el parto y el postparto hasta el día veintiocho del nacimiento.

Esta determinación implicó realizar lo necesario para que los servicios de ginecología y obstetricia, que presentaban el Hospital Materno y el Hospital General del Estado, se ubicara contiguamente a los servicios pediátricos. Consecuentemente, se tomó la decisión de trasladar los servicios referidos de dichos hospitales al Hospital Infantil del Estado (HIES). Al incorporarse todos los servicios del hospital materno al hospital infantil, se llevaron a éste los equipos y el personal correspondiente, incluyéndose los de apoyo administrativo.

Los logros alcanzados se consideran altamente satisfactorios y cabe destacar que el Hospital Infantil del estado de Sonora, en 1996 obtuvo la certificación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como «Hospital amigo del niño y de la madre».

Ingeniería Financiera

En este rubro, el gobierno del estado implementó el siguiente esquema:

- Obtuvo bienes federales vía desincorporación y concesión como en los casos del Proyecto Vado del Río y la Carretera de Cuatro Carriles.
- Con ellos consiguió recursos crediticios para modernizar y dotar de infraestructura urbana a las ciudades.
- Con esos recursos, buscó que el gobierno federal invirtiera un peso por cada peso estatal, para multiplicar las finanzas. En algunos casos, dependiendo de la obra, el recurso se triplicó por la concertación con beneficiarios, gracias a lo cual se obtuvo mayor cantidad de obra.
- Los bienes del Vado del Río y la Carretera de Cuatro Carriles, al ser urbanizado el primero y operar con casetas de cobro la segunda, adquirieron un valor financiero que permite:
 - Vender plusvalizados los terrenos del Vado del Río y transferir los avales de deuda estatal al gobierno federal.
 - Concesionar a largo plazo los flujos de las cuotas de peaje de la carretera y transferir los avales de deuda estatal al gobierno federal.
- Los resultados son:
 - Los terrenos del Vado del Río con una nueva imagen para esa zona de Hermosillo, se quedan para bien de la comunidad.
 - La Carretera de Cuatro Carriles seguirá brindando el servicio para el cual fue construida.
 - Con estas acciones, se cubrió la deuda social que por muchos años se tenía con la ciudadanía de Sonora, misma que demandaba más y mejores pavimentos, redes de agua potable y alcantarillado, generación de empleos y reactivación de la economía.⁴

Perspectivas

Discurrir sobre el futuro de la administración estatal en Sonora implica, por lo menos, referirnos a las tendencias del sistema político nacional y local, a la orientación de las políticas públicas del gobierno federal que inciden en la vida estatal y al propio esfuerzo del gobierno del estado para modernizar su aparato administrativo.

Estos tres elementos, en conjunto, podrían indicarnos qué perspectivas tiene ante sí la administración pública sonoreense.

De esta manera, una de las primeras líneas fundamentales a considerar, es el compromiso del ejecutivo federal con la reforma del estado y el fortalecimiento del federalismo, que habrá de llevarnos a una gestión gubernamental con mayor participación ciudadana.

Otra línea relevante, que se encuentra muy vinculada a la antes expuesta, apunta hacia una profunda disminución del predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno.

⁴ Ibidem, p. 187.

Las circunstancias actuales, con crecientes presiones cada vez más intensas y abiertas desde el orden municipal, nos obligan a pasar a un modo de gestión pública en la que tendrán fuerte presencia las iniciativas municipales y estatales, en esquemas de responsabilidades adecuadamente equilibradas con las del gobierno federal. De lo anterior se desprende la previsión de una nueva forma de administración estatal, para desempeñar cabalmente el papel que le corresponde en virtud de la redistribución de competencias, responsabilidades, facultades de decisión y ejercicio de recursos fiscales.

La tercera línea global en las perspectivas futuras de la administración estatal, se ubica en el propio esfuerzo que realiza para modernizarse, ser accesible y eficiente ante las necesidades de la población.

La cuarta línea avizora la necesidad de institucionalizar la profesionalización de la función pública estatal y proveer a los servidores públicos de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar sus capacidades creativas y productivas en el servicio a la sociedad sonoreNSE. Otra de las perspectivas es seguir fortaleciendo a una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Diversa línea relevante es mantener la tarea de la simplificación y adecuación del marco normativo, con la finalidad de avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios al público que eviten trámites complejos y ahorren tiempo y gastos.

Bibliografía

CAPITULO I

Quinto Informe de Gobierno 1996. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996.

Sonora Cinco Años Después. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, 297 pp.

CAPITULO II

Aragón Salcido, María Inés, Pineda Pablos, Nicolás y Torres Gallegos, Jesús. **La Administración Pública del Estado de Sonora, 1917-1991**, Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1995, 238 pp.

Sonora Cinco Años Después. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora., 1996, 297 pp.

González Saavedra, María Teresa. **Antologías. Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.** Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1993, 173 pp.

Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1847-1911). Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1997, 133 pp.

Leyes Orgánicas de la Administración Pública del Estado de Sonora (1917-1991). Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1991, 222 pp.

Programas de Formación y Actualización de Mandos Medios. Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1993, (mimeo.).

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, Hermosillo, 1996.

5 Años de Modernización y Desarrollo Administrativo en Sonora. Hermosillo, Secretaría de la Contraloría General del Estado, 1996, 15 pp.

Guía Técnica para la Elaboración de Organigramas. Hermosillo, Secretaría de la Contraloría General del Estado, 1992, 53 pp.

Organigrama Estructural del Poder Ejecutivo del Estado. Hermosillo, Secretaría de la Contraloría General del Estado, 1996.

CAPITULO III

Beltrones Rivera, Manlio Fabio. **Tercer Informe de Gobierno 1994.** Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 182 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal en México.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, 212 pp.

Sonora Cinco Años Después. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, 297 pp.

Teutli Otero, Guillermo. «Apuntes sobre modernización de la administración pública en México», en: **Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**. México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, Ed. Diana, pp. 339-360. Bibliografía

CAPITULO IV

Ley No. 29 del Servicio Civil del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, enero de 1947.

Ley No. 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, agosto de 1977.

Acuerdo que Reglamenta las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, marzo de 1987.

Catálogo de Puestos del Gobierno del Estado de Sonora.

Estructura de Puestos y Manual de Puestos del Gobierno del Estado de Sonora.

Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público.

Convenios celebrados entre el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora y el Gobierno del Estado, abril de 1991, junio de 1993 y mayo de 1995.

Ley General de Educación.

Ley No. 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora, agosto de 1977.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, 04 de enero de 1946.

Catálogo de Puestos del Gobierno del Estado de Sonora y Catálogo de Puestos de la Federación.

Estructura de Puestos y Manual de Puestos del Gobierno del Estado de Sonora.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo de 1992. Bibliografía.

CAPITULO V

Decreto que aprueba el Plan Estatal de Desarrollo. Hermosillo, Sonora, **Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora**, 21 de abril de 1993, 143 pp.

Cárdenas Gracia, Jaime F. **Una Constitución para la democracia**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1996, 299 pp.

Faya Viesca, Jacinto. **El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal**. México, INAP-BANOBRAS. 1988, 302 pp.

González Saavedra, María Teresa. **Antologías. Administración pública federal, estatal y municipal**. Hermosillo, Sonora, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1993, 173 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México**. México, INAP-BANOBRAS, 1992, 213 pp.

CAPITULO VI

Beltrones Rivera, Manlio Fabio, **I, II, III, IV y V Informes de Gobierno**, Hermosillo, Sonora, Gobierno del Estado de Sonora.

5 años de Modernización y Desarrollo Administrativo en Sonora. Hermosillo, Sonora, Secretaría de la Contraloría General del Estado, 1996, 15 pp.

Programa de Reordenamiento de Servicios de Salud. Hermosillo, Sonora, Secretaría de Salud Pública del Gobierno del Estado, 1994, 34 pp.

Sonora Cinco Años Después. Hermosillo, Sonora, Gobierno del Estado de Sonora, 1996, 297 pp.