

ANTECEDENTES Y PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO

1.- CONCEPTO DE LA SIMPLIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ENTIDAD.

Se parte de concebir la modernización de la administración pública como una estrategia esencial para el desarrollo nacional ya que una administración pública accesible, moderna y funcional, es un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad y a la eficiencia de la estructura institucional.

Se considera como una administración moderna: *aquella dotada de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas públicas y eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere. Además debe incrementar la capacidad de las instituciones públicas en la detección de los problemas de la sociedad, para formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones. Es decir, la modernización no sólo significa incrementar la eficiencia y eficacia en su operación, sino que también promueve el establecimiento de nuevos mecanismos de relación con la sociedad, que permita una administración sustentada en una amplia participación ciudadana*¹. La administración pública aumenta su eficacia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados; y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales. Modernización es un término que tiene múltiples significados, evoca las nociones de profesionalización de cuadros, racionalidad de recursos, eficacia y eficiencia, capacidad de previsión, democratización y progreso, entre otros. La modernización de la administración pública, se constituye como un proceso de cambio necesario para cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional.

¹ *La Administración Pública Sonorense del Gobierno del Estado de Sonora; El pasado reciente y el desafío del futuro.* p. 19.

En nuestra entidad, el desarrollo de los diversos sectores requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con sus programas.

Paralelamente, se hace necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios públicos integrados que reduzcan trámites, acorten tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad. Para esto, se requiere fomentar la profesionalización de la función pública, dotando al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa.

En Sonora, la modernización y la simplificación de la administración pública estatal, es un proceso institucional bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 26 en su fracción xv; que señala como atribución de esta dependencia: "el planear, organizar y coordinar, en el ámbito de la administración pública estatal, el sistema integral de modernización y simplificación administrativa." Y la fracción xvi; "Establecer, previo acuerdo con el Gobernador del Estado, las directrices para la modernización y simplificación administrativa de carácter global, sectorial e institucional que orienten a los titulares de las dependencias y a los órganos de gobierno de las entidades, en la determinación y ejecución de las acciones que estas autoricen, en el ámbito de sus competencias."

Bajo este contexto, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, ha inducido la modernización y la simplificación administrativa hacia el interior de las dependencias y entidades del gobierno estatal, a través de un proceso que durante la última década se ha venido adaptando a las condiciones y requerimientos de la sociedad, foco de atención hacia donde se dirigen los programas y acciones en este sentido.

2.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS, ACCIONES Y EXPERIENCIAS DE REFORMA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EMPRENDIDAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

2.1 Transferencia de la Dirección General de Organización y Sistemas a la Secretaría de la Contraloría General del Estado

Entre las acciones de mayor relevancia que podría considerarse como las pioneras del proceso de modernización es la presentada durante 1989, cuando se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General del Estado los recursos

humanos, materiales y presupuestales asignados a la Dirección General de Organización y Sistemas, la cual dependía de la extinta Oficialía Mayor de Gobierno. Desde entonces las responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría General del Estado se fortalecen adicionando a sus atribuciones, el fijar directrices encaminadas a la modernización y la simplificación administrativa hacia el interior de las dependencias y entidades estatales.

La importancia de esta transferencia recae en que es producto de concebir a la modernización administrativa como un elemento que incentiva al control preventivo, así como también contribuye a lograr un aparato gubernamental más eficaz y eficiente.

Con el fin de adaptar su denominación a las funciones desarrolladas, durante ese mismo año, esta Dirección General pasó a ser de "Modernización Administrativa".

2.2 Programa Estatal de Simplificación Administrativa 1989-1992

El 21 de agosto de 1989, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado se publicó el Acuerdo mediante el cual se establecen las bases para la formulación, ejecución, coordinación y evaluación del programa estatal de simplificación que especificaba como su objetivo el "reducir, agilizar y mejorar los procedimientos y trámites que se realizan en el ámbito de la administración pública estatal".

Este acontecimiento representó un gran avance en materia de modernización administrativa por constituir el primer Programa Estatal de Simplificación que se instituyó de manera oficial en nuestra entidad.

En este programa ya se visualizó la necesidad de contar con una administración pública capaz de fomentar e impulsar la actividad económica y social del estado, mejorando constantemente los sistemas y procedimientos a partir de los cuales se proporcionan los servicios a la comunidad, reorganizando y adecuando las estructuras administrativas, para reducir instancias, procesos y tiempos en la prestación de los mismos, buscando lograr una mayor identificación y comprensión entre la sociedad y su gobierno.

Cabe destacar que este programa fue coordinado por la Secretaría de la Contraloría General del Estado a través de la Dirección General de Modernización Administrativa y contemplaba la participación de los titulares de las dependencias y entidades a través de la presentación de sus procedimientos, trámites, mecanismos de coordinación, estructuras, instancias y niveles de decisión así como de todos aquellos actos que incidan en su funcionamiento

administrativo interno y que podrían ser materia de simplificación, para que la Secretaría de la Contraloría General del Estado integrara el Programa Estatal de Simplificación Administrativa, el cual constituiría la asunción de compromisos concretos en esta materia, medibles en términos de metas y resultados.

El programa una vez integrado fue dado a conocer a los medios de comunicación en agosto de 1990 y su vigencia fue hasta 1992.

2.3 Programa Estatal de Simplificación Administrativa 1992-1995

El 23 de diciembre de 1991, se publicó el Acuerdo donde se establecieron las bases para la formulación, ejecución, coordinación y evaluación del Programa Estatal de Simplificación Administrativa, que refrendó al anterior programa pero que adicionó aspectos para su fortalecimiento.

Cabe destacar que este decreto fue publicado ante el arribo de una nueva administración que realiza un replanteamiento del esquema bajo el cual se realizaba el proceso de simplificación administrativa, por ejemplo en esta ocasión el programa adquiriría un carácter de "permanente" lo cual significaba un avance ya que las dependencias y entidades tendrían que estar constantemente proponiendo procesos más ágiles de gestión.

El decreto dispuso también el compromiso de la Secretaría de la Contraloría General del Estado en rendir un informe de resultados obtenidos al titular del ejecutivo estatal, a finales de cada año, en donde a partir de evaluar los logros también se sometía a su consideración las medidas correctivas correspondientes y las acciones de simplificación administrativa a ejecutar para el próximo año.

El programa tuvo como marco de referencia el acuerdo de coordinación estado-federación, para el fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación firmado por el gobierno estatal y la federación y los compromisos asumidos por las dependencias y entidades, se orientaron principalmente hacia las áreas de mayor relación con la ciudadanía, siendo su período de implementación desde 1992 a 1995.

2.4 El Programa de Desregulación de la Actividad Empresarial y la Simplificación Administrativa.

En octubre de 1995, los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron la Alianza Para la Recuperación Económica (APRE) con el gobierno federal y el Banco de México y es a través de esta alianza de donde fue retomado el concepto de desregulación económica.

En dicha alianza se estableció la necesidad de que las empresas cuenten con trámites simples ante la autoridad, trato justo y respetuoso, competencia equitativa así como certidumbre y seguridad jurídica.

Lo anterior hacía necesario la instrumentación de un programa de desregulación y simplificación administrativa en los tres ámbitos de gobierno y la adecuación de la normatividad para facilitar la apertura y operación de las empresas.

En noviembre de 1995, fue celebrado entre el gobierno del estado y la federación el *Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Sonora*. En cumplimiento a este acuerdo, se diseñaron los *Compromisos para el Fortalecimiento de la Economía Sonorense* que fueron protocolizados en diciembre de 1995 ante la presencia del Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

En dichos compromisos fue planteada la operación del *Programa de Desregulación de la Actividad Económica y la Simplificación Administrativa en el Estado de Sonora* con el objeto de buscar la recuperación del dinamismo en la actividad económica del estado, así como el fortalecimiento de la competitividad de la planta productiva.

Para la instrumentación de este programa, en enero de 1996 se expidió el "Decreto para la Desregulación de la Actividad Económica y la Simplificación Administrativa en el Estado de Sonora" en el cual se establece la creación de un consejo para los mismos fines y cuya presidencia recae en el Gobernador del Estado, la vicepresidencia le corresponde al titular de la Secretaría de Desarrollo Económico y Productividad y la coordinación al Secretario de la Contraloría General del Estado.

En dicho consejo forman parte como vocales los titulares de Secretarías con mayor volumen de servicios al público tales como: La Secretaría de Gobierno, Finanzas, Salud Pública e Infraestructura Urbana y Ecología, de igual forma y por su responsabilidad en la planeación y autorización del

gasto público, funge como vocal el titular de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público.

La Secretaría Técnica del consejo, recae en el responsable de la Unidad de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa, misma que fue creada en ese mismo año, teniendo como adscripción la Secretaría de la Contraloría General del Estado y como invitado permanente participa el delegado de la SECOFI.

El consejo fue instalado el 14 de febrero de 1996, y tiene entre otros propósitos conjunta esfuerzos para llevar a cabo un programa de coordinación especial entre los sectores participantes; fomentar la autorización y corresponsabilidad de los empresarios, y fungir como órgano de apoyo técnico y consultivo de la coordinación general del programa.

Mención especial merece el que en dicho consejo se incluya a los sectores social, privado, académico y público, siendo el consejo la instancia donde se concertan las voluntades de los diferentes sectores y se suman los esfuerzos para darle cauce a las iniciativas de la sociedad, orientadas a mejorar el marco regulatorio que rigen los derechos y obligaciones de los particulares ante las instancias gubernamentales.

Propósito esencial de este consejo fue el impulso a la modificación de una cultura regulatoria donde todo tipo de actividad requiere un permiso o autorización previa, cambiándola por otra en donde se fomente la autorregulación por parte de los agentes productivos, mismos que deberán asumir una responsabilidad compartida con las autoridades gubernamentales.

La estrategia primordial de este consejo fue funcionar a través de grupos de trabajo integrados por materia de estudio específicos, coordinados por los titulares de las dependencias responsables, también participan todos aquellos organismos y organizaciones de los sectores privado, social y académico que tengan interés sobre el tema. Los grupos de trabajo que se formaron y operaron bajo este esquema fueron sobre Salud Pública, Ley de Alcoholes, Legislación Fiscal, Fomento al Turismo y Fomento Ganadero.

2.5 Actualización de documentos de apoyo administrativo

Como parte de las acciones de modernización del sector público, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección General de Modernización Administrativa, se dio a la tarea de inducir una cultura al interior de las dependencias y entidades estatales, orientada a que

se elaboren y actualicen los documentos de apoyo administrativo, tales como los manuales de organización, manuales de procedimientos y los reglamentos Interiores.

Las estrategias utilizadas por la Secretaría de la Contraloría General del Estado han sido la divulgación de una metodología única que tiene por objetivo homogeneizar los criterios para la elaboración de estos documentos, para lo cual actualizó y distribuyó las Guías Técnicas respectivas a cada documento, también, y en coordinación con el I.S.A.P. y el CECAP se impartieron cursos de capacitación al respecto.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección General de Modernización Administrativa, cuenta con una estructura cuya responsabilidad es la de otorgar las asesorías que se requieran para elaborar y/o actualizar los documentos de apoyo administrativo, así como de presentarlos a consideración del titular de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, teniéndose un avance considerable en los últimos diez años.

2.6 Elaboración de documentos de apoyo a la Gestión Pública

Para contribuir a una gestión más eficaz por parte de las dependencias y entidades estatales, a la Secretaría de la Contraloría General del Estado se le ha responsabilizado la edición de diversos documentos de apoyo al trabajo institucional y dada la naturaleza globalizadora de esta dependencia se ha establecido la coordinación necesaria para solicitar y recopilar información respectiva que ha servido de sustento.

El criterio bajo el cual se han hecho las publicaciones ha sido facilitarles el trabajo interno a oficinas gubernamentales y sobre todo hacerle llegar información a la ciudadanía en general, acerca de servicios públicos cuyo conocimiento pudiera ser de su utilidad.

En este sentido se han publicado documentos para fortalecer la comunicación interinstitucional como el Directorio de la Administración Pública Estatal, en donde se describen nombres, cargos, domicilio y teléfonos de servidores públicos adscritos a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo así como de Presidentes Municipales y representantes de las diversas delegaciones federales.

Por otro lado están las publicaciones enfocadas a la ciudadanía tales como el Manual de Servicios al Público de dependencias y entidades estatales en donde se encuentra información referente a trámites y requisitos de dichos

servicios, unidades responsables de la atención, costos en caso de tenerlos, horarios de atención al público, domicilios y teléfonos así como el tiempo que dura la gestión.

En este mismo tenor se edita el Registro Estatal de Trámites Empresariales en donde las dependencias y entidades estatales especifican trámites que se relacionan con la apertura y operación de empresas particulares, describiéndose sus requisitos, tiempos de respuesta, actividad económica obligada, costos, las unidades responsables, su ubicación respectiva, así como los formatos aplicables a cada uno de ellos.

Documentos de apoyo a la gestión pública que se han editado bajo coordinación de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, son el Manual General de Organización del Poder Ejecutivo Estatal y el correspondiente a las entidades, mismos que reflejan su estructura orgánica, funciones y objetivos asignados, además de ser un instrumento para conocimiento, análisis y toma de decisiones de quienes intervienen en el mejoramiento administrativo.

El organigrama estructural y por puestos, plazas y unidades del Poder Ejecutivo es otro documento que se ha elaborado y se utiliza en el análisis de la evolución de la administración pública y sus adecuaciones a la realidad social y económica del estado.

2.7 Redimensionamiento del sector público

Siendo la administración pública la instancia a partir de la cual se materializan las acciones que emprende el gobierno, éste debe organizarse y estructurarse de forma tal que sus partes respondan funcional y operativamente al cumplimiento de objetivos y metas preestablecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y en programas institucionales.

En 1992 se inició un proceso de adecuación del sector público al suprimirse la Oficialía Mayor de Gobierno, redistribuyéndose y descentralizando sus funciones hacia el resto de otras dependencias.

De esta manera las direcciones generales bajo la adscripción de dicha Oficialía, tales como: Notarías, Registro Civil y de Documentación y Archivo se transfirieron a la Secretaría de Gobierno; la Dirección General de Recursos Humanos a la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público y la Dirección General de Bienes y Servicios a la Secretaría de Finanzas, favoreciendo esto último a que las Unidades Administrativas asuman la responsabilidad de adquirir sus bienes y servicios, lo cual fue reforzado con

la cancelación del taller mecánico y de la estación de gasolina del gobierno del estado.

Asimismo, la Tesorería General del Estado, se reestructura como Secretaría de Finanzas y su atribución de control y autorización del gasto se transfiere a la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, conservando el diseño e instrumentación de políticas de carácter tributario y el pago de compromisos adquiridos en el ejercicio del gasto público.

Esta adecuación permitió agrupar en una sola responsabilidad la planeación, programación, presupuestación y autorización del gasto público, así como la administración y desarrollo de los recursos humanos del estado.

2.8 Talleres para la detección de la problemática y alternativas de solución en la prestación de los servicios públicos

Durante 1996 se implementaron estos talleres, como un mecanismo de captación de ideas creativas e innovadoras por parte de servidores públicos involucrados en la prestación de servicios básicos, así como de la ciudadanía usuaria de los mismos.

La Secretaría de la Contraloría General del Estado como responsable de aplicar los talleres, primeramente identificaba servicios públicos con mayor demanda ciudadana, los cuales podrían ser objeto de análisis a su contexto funcional y operativo, una vez definidos y conjuntamente con la unidad responsable de su prestación, se diseñaba un cuestionario, el cual se aplicaba a usuarios de dichos servicios que acudían a solicitarlos.

Posteriormente, la Secretaría de la Contraloría General del Estado celebraba el taller con servidores públicos responsables de otorgar los servicios en cuestión, dándose a conocer las opiniones vertidas por el público usuario, para captar su visión sobre la problemática a la cual se enfrentan diariamente en el cumplimiento de sus funciones, así como alternativas que a su juicio pudieran mejorar el servicio.

La siguiente fase consistía en presentar resultados al personal directivo de la unidad administrativa responsable y con base a sus comentarios y sugerencias se conformaba el diagnóstico sobre la prestación del o los servicios públicos otorgados en esa oficina pública.

2.9 Unidad Móvil de Atención Ciudadana

Experiencia en materia de desarrollo administrativo emprendida a partir de diciembre de 1997, fue la operación de la Unidad Móvil de Atención Ciudadana, bajo responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y constituye un mecanismo para la captación de quejas y sugerencias de usuarios de servicios a cargo de dependencias y entidades estatales con el fin de proponer acciones encaminadas a mejorar la prestación de dichos servicios.

A través de esta unidad se visitan periódica y sorpresivamente distintas oficinas públicas estatales, con el fin de aplicar encuestas a sus usuarios justo después de ser atendidos, captándose de ellos su percepción sobre modos de atención por parte de los servidores públicos; su eficacia para resolver sus asuntos, motivo de su visita, así como de condiciones físicas de instalaciones y medios de trabajo.

Una vez procesada la información generada por las encuestas, se elabora un informe ejecutivo el cual se hace llegar tanto al responsable de la oficina visitada como al titular de la dependencia. En dicho informe se presentan sugerencias ciudadanas, sus quejas en caso de captarse, así como recomendaciones de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, conminándose a que se apliquen medidas para mejorar los servicios ahí ofrecidos.

Para verificar el cumplimiento de medidas recomendadas, la Secretaría de la Contraloría General del Estado periódicamente solicita información al respecto reforzándose con la realización de nuevas visitas en donde se comprueba físicamente lo informado.

Este mecanismo ha permitido monitorear permanentemente la calidad de servicios en las oficinas públicas estatales diseminadas en diversos municipios y representa una fuente de diagnóstico y por ende una herramienta para generar acciones que lleven a la mejora continua del servicio público.

2.10 El Comité Multisectorial para la incentivación de la inversión productiva, así como la desregulación y simplificación de los trámites y requisitos relacionados con la apertura y el funcionamiento de las empresas particulares

Considerada como una de las experiencias más recientes en materia de simplificación administrativa se encuentra la constitución de este comité que se ha protocolizado en la firma de convenios para su constitución y establecimiento de reglas de operación durante el presente año.

En dicho comité los agentes participantes son: el gobierno del estado, los municipios y el Consejo para la Promoción Económica de Sonora (COPRESON) y se parte de considerar la necesidad de incentivar la economía en las diferentes regiones del estado y de liberar el asentamiento y operación de empresas particulares, de regulaciones y requisitos innecesarios, con la participación conjunta de los ámbitos de gobierno.

Los participantes convienen en que el Comité Multisectorial será un órgano de consenso y consulta para la incentivación de la inversión productiva, así como la desregulación y simplificación de trámites y requisitos relacionados con la apertura y funcionamiento de empresas particulares de cada municipio.

La finalidad del comité es la realización de consultas, encuestas, estudios, dictámenes y otros actos para:

- Consensar y definir acciones generales o específicas para la incentivación de las actividades productivas.
- Establecer las bases para instalar ventanillas únicas de trámites empresariales.
- Definir los trámites y/o requisitos que sean secundarios o no esenciales para la instalación de empresas particulares, con la finalidad de que se difiera su cumplimiento para acto posterior a la apertura.
- Definir criterios generales para la desregulación económica y la simplificación administrativa e identificar casos concretos de aplicación.

En el Comité, el Estado es representado por los titulares de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y el de Desarrollo Económico y Productividad, el Municipio por su Presidente Municipal y por el COPRESON, 3 empresarios que tengan establecida la oficina matriz o alguna sucursal de sus negocios dentro del municipio participante.

2.11 Institución de Auditorías de Eficiencia

También entre las acciones más recientes en materia de desarrollo administrativo se encuentra la creación de la Dirección General de Auditoría de Eficiencia, adscrita a la Secretaría de la Contraloría General del Estado, misma que surge por la necesidad de mejorar en todos los ámbitos el desempeño en la administración pública estatal, mediante aplicación de metodología estadística en estudios tendientes a medir su impacto social y económico, que sirvan de marco para evaluar eficiencia y calidad en programas y servicios gubernamentales.

Para alcanzar estas metas, dicha dirección se encarga de realizar auditorías de calidad las cuales se definen como el examen sistemático para determinar si las actividades y sus resultados cumplen con las disposiciones preestablecidas y si estas son implementadas eficaz y apropiadamente para alcanzar objetivos institucionales.

3.- DIAGNÓSTICO E IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTABA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y QUE FUERON PUNTO DE PARTIDA, PARA INICIAR LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Hasta la década de los 80's nuestra nación se caracterizó por tener una economía cerrada mediante la aplicación de múltiples barreras proteccionistas: permisos previos, cuotas de importación y altos aranceles, entre otras medidas. La protección a la planta productiva nacional y el aplicar una política económica en apoyo a sectores específicos, justificaron la puesta en práctica de leyes, reglamentos, decretos y disposiciones administrativas con el propósito de orientar los mercados y a los agentes productivos.

Hoy en día, nuestra nación y Sonora compiten en un mundo globalizado pero a la vez regionalizado. Vivimos en un México inserto plenamente en la economía internacional y participante en uno de los bloques comerciales que están forjando la nueva geografía económica mundial y un Sonora con un sector exportador competitivo y diversificado.

En nuestra entidad, la administración pública estatal se ha enfrentado a diversos problemas propios del entorno social y económico de los últimos diez años, los cuales han sido punto de partida para iniciar esfuerzos de modernización y simplificación administrativa. Entre dicha problemática destacan los siguientes aspectos:

3.1 Desvinculación entre la Secretaría de la Contraloría General del Estado y la ciudadanía

La Secretaría de la Contraloría General del Estado, alrededor de los últimos diez años ha implementado programas que implicaron mantener una relación con la ciudadanía tales como: La Contraloría Social y el recepcionamiento de quejas y denuncias ciudadanas, en los cuales existía un puente de comunicación con la sociedad a través de módulos de información y orientación al público instalados, uno en el Palacio Administrativo y otro en el Centro de Gobierno, ambos en Hermosillo.

Lo anterior sin embargo, no representó una presencia fuerte de la Secretaría de la Contraloría General del Estado en su responsabilidad de direccionar el proceso de modernización administrativa con base en las propuestas de mejoramiento en servicios públicos, ya que la captación de sugerencias ciudadanas se limitaba sólo a la existencia de dos módulos en todo el estado y prácticamente su objetivo primordial fue el recepcionar quejas ciudadanas.

A lo anterior, tenemos que agregar la ausencia de verdaderos mecanismos que, a favor de particulares, propicien respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de ciudadanos solicitantes de servicios ante dependencias y entidades estatales.

Los esfuerzos realizados recientemente para acercar a la sociedad canales de comunicación más adecuados, parten de concebir que ésta exige un papel más activo en su relación con el aparato gubernamental, a su vez se encuentra cada vez más y mejor informada y pendiente de los servicios que recibe así como del uso y destino de recursos públicos.

En la medida en que la sociedad cuente con más y mejores mecanismos para manifestar su opinión, gobierno y administración pública dispondrán de elementos básicos en la evaluación y solución de la problemática enfrentada diariamente en la prestación de los servicios públicos.

3.2 Necesidad de adecuar el marco normativo en la administración pública

El marco jurídico de la administración pública estatal se encuentra delimitado por la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, leyes, reglamentos interiores, acuerdos y decretos que han sido expedidos a fin de dar congruencia y legitimidad a la actividad pública, sin embargo, a pesar de las reformas y adiciones hechas a diversos ordenamientos, se requiere realizar un análisis profundo de cada uno de ellos, para adecuar el marco normativo a necesidades reales de la población.

El gobierno estatal ha planteado la necesidad de actualizar la normatividad que rigen procesos administrativos en sus dependencias y entidades, como una estrategia para identificar duplicidades de ordenamientos, así como incongruencias entre las bases jurídico-administrativas y la operación institucional, lo cual permita mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

3.3 Limitada participación del sector empresarial

El sector empresarial se considera uno de los puntales básicos por su participación en el proceso de inversión productiva, razón por la cual el gobierno del estado debe promover involucrarlo en sus decisiones, de forma tal que incentive el flujo en la actividad económica.

En Sonora, las instancias de participación empresarial han sido consideradas e implementadas en los últimos años, sin embargo existen limitaciones ya que los trabajos desarrollados en el seno del Consejo para la Desregulación Económica y la Simplificación Administrativa, se enfocaron sólo a ciertos rubros como lo fueron los giros regulados por la Ley de Alcoholes, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud Pública, Materia Fiscal y Ganadería.

Evidentemente que los resultados obtenidos, a través de los grupos de trabajo integrados en torno a los rubros anteriores, fueron de relevancia pero debe reconocerse que la actividad en este sentido aunque intensa durante 1995 y 1996, fue mínima en 1997, además de que fue concentrada en la capital del estado, sin lograr penetrar hacia los ámbitos municipales, con excepciones mínimas.

Recientemente y a través del Comité Multisectorial, se pretende involucrar al empresario el cual se encuentra aglutinado en el COPRESON, a los municipios y al estado, para la definición de acciones y criterios que conlleven a incentivar la inversión que redunde en fuentes de empleo tan necesarias en estos momentos de contracción en variables macro y micro económicas.

3.4 Necesidad de contar con mecanismos de medición y evaluación del desempeño institucional

La gestión y desempeño de las dependencias y entidades, tradicionalmente se ha medido a partir del ejercicio presupuestal es decir con base en niveles de gasto autorizados a sus programas y partidas presupuestales omitiéndose la atención al logro de objetivos institucionales lo cual impide incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir expectativas de la población.

A lo anterior, agregamos la orientación del control gubernamental principalmente hacia el cabal cumplimiento del marco jurídico - administrativo en que se sustenta la actividad de dependencias y entidades buscando detectar desviaciones del gasto o conductas ilícitas en servidores públicos, adquiriendo un carácter secundario la verificación en el cumplimiento de objetivos y la efectividad en sistemas y procesos de gestión.

Bajo este esquema, las dependencias y entidades estatales no han definido claramente sus obligaciones y compromisos en cuanto a los estándares de calidad en servicios que ofrecen a sus usuarios, ni usan parámetros de desempeño o de rendimiento para evaluar su gestión o eficacia.

Por otro lado, la voz y participación ciudadana no había tenido un espacio de consideración sobre todo en lo referente a sus expectativas sobre servicios públicos que demanda, o de las condiciones que ofrece el aparato gubernamental a la sociedad para cumplir con sus obligaciones ante las instancias públicas.

En este sentido y a través de la Unidad Móvil de Atención Ciudadana y de la práctica de Auditorías de Eficiencia en todas las oficinas públicas, se pretende incluir la voz ciudadana en decisiones gubernamentales así como evaluar y mejorar el desempeño en la gestión pública.

4.- LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO Y LA CONCEPCIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN Y DESREGULACIÓN.

El Plan Estatal de Desarrollo 1998 - 2003 contempla y desarrolla cuatro ejes rectores que fueron postulados como articuladores de las tareas en la administración pública los cuales son:

- Participación ciudadana para la democracia y la seguridad.
- Crecimiento económico y empleo.
- Desarrollo regional y municipal.
- Mejor calidad de vida.

El referido plan es resultado de propuestas recibidas de la sociedad sonorenses, de ciudadanos, grupos y organizaciones que la integran y lleva el objetivo de:

Contribuir a la articulación de los esfuerzos de la sociedad sonorenses hacia la conformación de una economía sólidamente fundada, sobre bases sustentables en el largo plazo, que atienda a la potenciación de las capacidades y recursos de las distintas regiones, la disminución palpable de la pobreza extrema y la marginación y que propicie la generación del empleo suficiente en –calidad y cantidad– de modo tal que, dentro del marco de derecho que nos rige, su desarrollo genere las condiciones de seguridad económica, social y jurídica necesarias para arribar al próximo siglo con prosperidad y estabilidad social para los sonorenses.

En el marco de este plan, al realizarse un análisis de la economía sonoreNSE se reconoce la necesidad de: *Conjuntar estímulos a la inversión privada de corte moderno, a la vez que contemplar apoyos adicionales a los estratos productivos tradicionales que, dentro de cada sector, se encuentran en dificultades para continuar o mejorar su actividad.*

Lo anterior significa: *Una actividad política de fomento económico con programas de promoción que se enfoquen al aprovechamiento de la mano de obra con altos grados de calificación, la cual abunda en nuestro estado y puede satisfacer con holgura los requerimientos y perfiles de los sectores de media y alta tecnología.*

Para lograr estas condiciones, el Plan Estatal de Desarrollo define los siguientes objetivos generales de política económica:

- Fincar un desarrollo de largo plazo sobre bases sustentables en lo económico y en relación con el medio ambiente y los recursos naturales.
- Incrementar la atracción de inversiones hacia el estado, especialmente a los renglones productivos.
- Fortalecer la planta industrial y elevar el grado de integración de insumos nacionales, de modo que este factor se convierta en estímulo para el resto de las actividades económicas.
- Mantener y consolidar las ventajas competitivas en aquellas ramas de actividad donde ya se posee manufactura de exportación, minería, agricultura, pesca, los principales polos turísticos del estado, así como fomentar el desarrollo de actividades emergentes con potencial competitivo.
- Propiciar el desarrollo pleno de las potencialidades regionales a la vez que reducir las diferencias existentes en los niveles actuales de desarrollo regional.
- Mantener finanzas públicas sanas mediante un adecuado manejo del ingreso, el gasto y la deuda pública.

La estrategia general de desarrollo y fomento económico parte de concebir a nuestro estado ante el enfrentamiento de nuevos retos y desafiantes oportunidades, propias de un entorno social caracterizado por cambios rápidos, muchas de las veces unilaterales y cada vez menos predecibles, en un escenario de integración internacional de la economía y globalización de mercados.

Dentro de las líneas de estrategia de desarrollo y fomento económico que se plantean en el plan se ha incluido el:

"Profundizar la desregulación económica y la simplificación administrativa".

"Mejorar los esquemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno".

Un marco ágil y eficiente de regulación económica es un requerimiento en el fomento a la actividad productiva y aunque no puede negarse lo importante y necesaria que resulta la normatividad para regular la actividad mercantil, ésta no debe constituir un freno en su desarrollo.

Por lo anterior, en las líneas de estrategia del Plan Estatal de Desarrollo, para lograr el crecimiento económico, se plantea profundizar en estas tareas para: "reducir el burocratismo en los trámites y para que las normas se conviertan en promotoras de las actividades y no incidan en los tiempos y costos de apertura y operación de las empresas".

También se plantea avanzar en nuevas formas de gestión y conducción gubernamental para abatir principalmente el centralismo por considerarse "altamente ineficiente y de resultados negativos".

Se destaca el ámbito municipal como un "espacio privilegiado para elevar la calidad de vida de la población y promover la autogestión". En este sentido se hará necesario la descentralización Estado-Municipio tanto de recursos como de atribuciones.

Bajo estas líneas de estrategia, el gobierno estatal contempla la realización de acciones de modernización y simplificación administrativa, correspondiendo a la Secretaría de la Contraloría General del Estado su planteamiento, inducción y operación.