

III.-ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para tener una concepción mas clara sobre el actuar de esta instancia, se da a conocer una descripción del entorno donde se desenvuelve, así como algunas consideraciones generales de la misma.

3.1.-CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Definición.

Dado que la modernización de la Administración Pública , es uno de los aspectos objeto de estudio, se puede conceptualizar a la administración pública como:

“ Un conjunto de instituciones y organizaciones formales gubernamentales, cuyo propósito es alcanzar los objetivos y cometidos que el gobierno les asigna” (2)

De la anterior conceptualización, resulta necesario diferenciar entre lo que es la administración pública y el concepto de gobierno, los cuales aún cuando están relacionados, conllevan aspectos diferentes. “El gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, determinan la orientación política de una sociedad” (2).

De aquí mismo se infiere: “estos órganos o instituciones formales dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, y tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente,

(2) María Inés Aragón Salcido; Nicolás Pineda; Jesús Torres.-La Administración Pública del Estado de Sonora 1917-1991.

siempre persigue el bien público, adopta una forma jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”(2). (La administración Pública del Estado de Sonora)

A la administración pública la encontramos en las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal o Municipal y compuesta por una estructura organizacional con personal profesional contratado de manera temporal o permanente.

Bajo este contexto la estructura de la Administración Pública Estatal esta normada por la Constitución Política Local y la Ley Orgánica No. 26 del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y los Reglamentos Interiores de las Secretarías conforme los cuales se desarrollará el presente trabajo.

3.2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA.

Antecedentes.

Un primer antecedente histórico de la estructura de la Administración Pública Estatal, lo encontramos en lo establecido en la Ley Orgánica del 25 de marzo de 1919, la cual estaba conformada por : el Gobernador, la Secretaría de Gobierno, la Tesorería General del Estado, y la Procuraduría General de Justicia . Esta

estructura se conservó hasta 1957, fecha en que se da a conocer la nueva Ley Orgánica de 1957, la cual observa la siguiente estructura : Secretaría de Gobierno, Tesorería General del Estado, la Procuraduría General de Justicia, Oficialía Mayor, Dirección General de Gobernación, Dirección General de tierras, Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Salubridad y Asistencia, Dirección General de Comunicaciones y Obras Públicas, Dirección General del Trabajo, Dirección General de Economía y Estadística, Dirección General de Servicios Administrativos, Dirección General de Pensiones, Dirección General de Profesiones, y la Dirección General de Educación Pública.

Posteriormente aparece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1972, en la cual se contempla la siguiente estructura : Secretaría de Gobierno con sus direcciones generales, Tesorería General del Estado, Secretaría Agrícola, Ganadería y asuntos Agrarios, Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Desarrollo, y la Dirección General de Obras Públicas.

A esta Ley Orgánica le siguió en orden de aparición, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de 1977, la cual contempló la estructura siguiente : Secretaría General de Gobierno, Tesorería General del Estado, Dirección General de Obras Públicas y Asentamientos Humanos, Dirección General de Educación Pública, Dirección General de Fomento Económico, Dirección General de Fomento Agropecuario, Procuraduría General de Justicia y Oficialía Mayor.

El 14 de Diciembre de 1979, se da a conocer la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora de 1979, con la siguiente estructura : Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Gobierno, Tesorería General del Estado, Secretaría de Fomento Agropecuario, Dirección General de Educación

Pública, Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Salud Pública. (3)

El 2 de febrero de 1984, aparece publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, la Ley número 44 del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. En la Ley de referencia, teniendo como soporte el artículo 81 de la Constitución Local, por primera vez se reconocen las diversas formas de organización administrativa : La centralizada o directa, desconcentrada y descentralizada.

Dentro de la Administración Directa quedan comprendidas las siguientes dependencias o secretarías: Gobierno, Planeación del Desarrollo, Fomento Industrial y Comercio, Fomento Agrícola y Asuntos Agrarios, Fomento Ganadero, Salud Pública, Fomento Educativo y Cultura, Desarrollo Urbano y Rural, Tesorería General del Estado, Oficialía Mayor, Contraloría General del Estado, y la Procuraduría General de Justicia las cuales auxiliarán al Titular del Ejecutivo en el despacho de los asuntos del orden administrativo. (se hace la aclaración de que estos datos solo son de modo referencial para citar como estaba constituida la Administración Pública a partir de este año, fecha elegida para iniciar este trabajo y por lo tanto no será el tema del mismo) (4)

Esta Ley sufrió varias reformas durante todo el sexenio de Samuel Ocaña García, siendo hasta el 30 de diciembre de 1985 cuando inicia su vigencia la Ley Orgánica número 26 la cual ha permanecido con dicha denominación hasta la actualidad con sus respectivas reformas , desde el sexenio del Ing. Rodolfo Félix Valdés.

(3) María Inés Aragón Salcido, La Administración Pública del Estado de Sonora 1917-1991, P.21,22,2

(4) Ley No. 44 del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Como aspectos sobresalientes de esta Ley, se cita el caso de la creación de la Secretaría de Turismo y la modificación del nombre de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural por el de Infraestructura y Desarrollo Urbano conservando las restantes sus mismos nombres.

3.3.-LA UNIDAD DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Antecedentes.

Con el fin de conferir atribuciones de modernización al interior de la Administración Pública Estatal, se buscó depositar éstas en un área que reuniera los requisitos necesarios para cumplir con las expectativas deseadas. Esta responsabilidad recayó en lo que actualmente se denomina Dirección General de Modernización y Desarrollo Administrativo, unidad adscrita a la Secretaría de la Contraloría general del Estado, pero que en sus inicios tenía otra denominación y estaba adscrita en otra dependencia.

Fue en el mes de marzo de 1984 cuando se crea la Dirección de Organización y Sistemas adscrita a la Oficialía Mayor de Gobierno como responsable de realizar las funciones de modernización contempladas en la ley orgánica promulgada en ese año. Es decir, que la Oficialía Mayor a través de la Dirección de Organización y Sistemas tendrá la obligación de " establecer las directrices y las políticas para la modernización de la administración pública estatal " (5). El personal adscrito a ella estaba constituido por un director y tres auxiliares iniciando sus funciones con la

recopilación de información relacionada con las técnicas apropiadas para aplicarse en este campo .

Otra facultad contemplada en la nueva Ley, como novedosa, son las facultades del Gobernador del Estado...". autorizará la expedición de los manuales administrativos de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento" (5), con lo cual, se estableció la primera norma para llevar a cabo lo conducente a la elaboración de estos documentos .

En diciembre de 1984 es promulgado el Reglamento Interior de Oficialía Mayor con el cual se puede decir que inicia formalmente la Dirección de Organización y Sistemas ya que en su artículo 17, se citan las primeras funciones que en cierta forma le confieren un poco mas de autoridad para poder incursionar en la modernización administrativa de las dependencias del Gobierno del Estado.

Artículo 17.- Corresponde a la Dirección de Organización y Sistemas:

- Estudiar y analizar en forma permanente, la estructura y funcionamiento general de los sistemas y procedimientos administrativos de la administración pública estatal.
- Proponer soluciones al Oficial Mayor, sobre las modificaciones estructurales y de desarrollo de las diferentes dependencias del ejecutivo, con el fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y el logro eficiente de los objetivos y metas.

(5) Ley orgánica del poder ejecutivo del Estado de Sonora . Boletín oficial número 10 del 2 de febrero de 1984.

Estudiar y analizar la organización y los métodos de trabajo de las dependencias de la administración pública estatal para proponer, diseñar, implantar o actualizar los sistemas que permitan elevar la productividad y eficiencia.

Asesorar y apoyar a las dependencias del Ejecutivo del Estado que lo soliciten, en lo que respecta a interpretación y aplicación de sistemas administrativos.

Llevar a cabo investigaciones sobre las innovaciones en materia de organización y sistemas para adaptarlos a las necesidades de la Administración Pública Estatal.

Elaborar y actualizar permanentemente el Manual General de Organización del Poder Ejecutivo.

Coadyuvar en la elaboración de los manuales administrativos de las dependencias del ejecutivo

Coadyuvar en la actualización de los reglamentos y demás disposiciones jurídico administrativos que regulen la organización y funciones de las dependencias de la Administración Pública Estatal.

Coordinar la elaboración de estudios administrativos que requieren las dependencias de la Administración Pública Estatal

Estudiar, promover y dictaminar técnicamente las modificaciones a la organización y procedimientos de trabajo a petición de las diferentes dependencias del ejecutivo estatal, coordinando su ejecución y evaluando administrativamente sus resultados.

- Promover diseños de formas, instructivos y manuales para una mejor organización de las dependencias de la Administración Pública Estatal.
- Elaborar proyectos de distribución de áreas y diseño de oficinas, en coordinación con las dependencias respectivas.
- Las demás que le confieren las disposiciones legales aplicables y el Oficial Mayor, dentro de la esfera de sus atribuciones. (6)

Aún cuando el reglamento interior le da a la Dirección de Organización y Sistemas autoridad específica a través de las atribuciones establecidas, ésta no cumple con su cometido, ya que para estas fechas el sexenio estaba por concluir, y esto representó un gran inconveniente para que se difundieran al interior de las diferentes unidades administrativas las acciones de modernización. Todo esto trajo consigo que los manuales y otros documentos elaborados no se dieran a conocer al público, y que las tareas emprendidas solo fueron un pequeño reflejo de los primeros intentos que se realizaron en esta unidad para dar a conocer los métodos y técnicas de modernización y desarrollo administrativo que se emplearían al interior de la Administración Pública.

(6) Reglamento Interior de la Oficialía Mayor . Compilación Legislativa sobre reglamentos interiores de las dependencias del Poder Ejecutivo . Tomo I, Gobierno del Estado de Sonora. pp. 5-6

Al entrar el nuevo gobierno se publica en diciembre de 1985 una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual a diferencia de la anterior específica y determina más congruentemente las atribuciones que deberá de llevar a cabo la Oficialía Mayor.(7).

Las nuevas atribuciones, que por Ley Orgánica le correspondía a Oficialía Mayor en el ámbito de organización y sistemas, son las siguientes:

- Establecer las directrices y políticas para la modernización de la administración pública estatal.
- Determinar las políticas, los lineamientos, para la elaboración de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.
- Someter a la consideración del Gobernador del Estado, autorización para la expedición de los manuales de organización de las dependencias y publicar los mismos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado

Para 1986 se le confiere a esta **Dirección** el rango de **Dirección General** dependiendo de Oficialía Mayor, cuya función se enfocaba principalmente a la asesoría para la elaboración de Manuales de Organización y de Procedimientos, elaboración del Directorio de la Administración Pública y de la Guía de Servicios al Público.

(7) Ley Número 26 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. publicada en el Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1985

En junio de 1989, mediante acuerdo del congreso del estado fueron transferidos 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 cambia de denominación por el de Dirección General de Modernización Administrativa. Es a partir de esta disposición que esta dirección general deja de pertenecer a Oficialía Mayor para adscribirse a la Secretaría de la Contraloría.

El 11 de junio de 2001, se publicó a través del Boletín Oficial del Gobierno del Estado No. 47, Sección 1, el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado donde se reforma su estructura. Asimismo, estos movimientos trajeron consigo que las atribuciones de la Dirección General de Auditoría de Eficiencia se agregaran a esta Dirección General, con lo cual se modificó su nombre por el de **Dirección General de Modernización y Desarrollo Administrativo** por lo que se modificaron también sus correspondientes atribuciones.