Mejorando la Gestión Pública

ROLANDO BARRERA ZAPATA
Con la colaboración de
Víctor M. Ramos Ríos

Mejorando la Gestión Pública

La Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejora Regulatoria en el Estado de México (1993-1999)

ROLANDO BARRERA ZAPATA
Con la colaboración de
Víctor M. Ramos Ríos

ROLANDO BARRERA ZAPATA

Mejorando la Gestión Pública

La Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejora Regulatoria en el Estado de México (1993-1999)

Instituto de Administracion Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-43-5

Toluca, México, Enero de 2002

Diseño Editorial: D.G. Rosa María García Córdova

Impreso en México.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González

CONSEJO DIRECTIVO 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
José Chanes Nieto
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS
Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán
CAPACITACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez
DIFUSION Y VINCULACION

César Ortega Elizalde
EXTENSION

Alejandro Zarur Osorio
INVESTIGACION

Jorge Derbez Gómez
INFORMATICA Y SISTEMAS

Arturo Valdés López
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Héctor Bernal Serrano
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes
VALLE DE BRAVO

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Luis García Cárdenas
Rodolfo Jiménez Guzmán
Ricardo Uvalle Berrones
VOCALES

Alejandro Zarur Osorio
SECRETARIO TÉCNICO

SEDES

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced,
C.P. 50080. Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE DOCUMENTACION Y PROFESIONALIZACION

Felipe Villanueva 601-B
Col. Morelos, C. P. 50120
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 270 34 54,
Fax (01 722) 270 43 84

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y
Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE BRAVO

Calle Isidro Fabela No. 13
Barrio de Barranca Seca. Valle de Bravo,
Estado de México. C.P. 51200

A la memoria de

mis padres:

Manuel Barrera Fernández

Adelayda Zapata Carrizales

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1
MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y LA MEJORA REGULATORIA

1.1 Los conceptos de simplificación administrativa y mejora regulatoria 33
1.2 Las restricciones de la normatividad y los valores de la simplificación administrativa 40
1.3 La complejidad administrativa 59
1.4 Las limitaciones de las transformaciones administrativas 69

CAPITULO 2
ANTECEDENTES Y PROBLEMAS DE LA MODERNIZACION Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1 Antecedentes de la modernización y simplificación administrativa (1981-1993) 83
2.2 La política estatal de simplificación y desregulación administrativa (1989-1993) 91

CAPITULO 3
LA INSTITUCIONALIDAD DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y LA MEJORA REGULATORIA (1993-1999)

3.1 Disposiciones jurídico-administrativas 109
3.2 Estructuras orgánicas para la coordinación 112
3.3 Apoyos técnico-administrativos y financieros para la ejecución de tareas 123
3.4 Mecanismos de seguimiento de los compromisos y evaluación de acciones 128
3.5 Difusión de los avances y resultados 133

CAPITULO 4
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA EN EL ESTADO DE MEXICO
4.1 Avances y resultados en la administración pública estatal 136
4.2 Promoción de la simplificación y mejora regulatoria en las administraciones municipales 174
4.3 Intervención social en las diferentes etapas de modernización de la gestión pública 182

CAPITULO 5
EXPERIENCIAS RELEVANTES EN MATERIA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA EN EL ESTADO DE MEXICO
5.1 La creación de una red de cooperación para la promoción económica 194
5.2 El rediseño de la coordinación para construir vivienda 206
5.3 El fortalecimiento de la regulación del tránsito y transporte 223
5.4 La lucha contra la corrupción en la inspección a empresas 233

CAPITULO 6
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MEXICO
6.1 Los aprendizajes de la experiencia 246
6.2 Una contribución conceptual: modelos de ventanillas únicas 271
6.3 Los próximos pasos de la simplificación 284

EPILOGO: *UNA AGENDA PARA LA TRANSFORMACION ADMINISTRATIVA* 293

ANEXOS
Anexo I Proyecto para la Integración de un Programa/Centro Interdisciplinario de Investigación para la Innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal 313
Anexo II Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México (1993) 331
Anexo III Lineamientos para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Estatal 343

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Participación de unidades administrativas en el Programa de Simplificación Administrativa 89

Cuadro 2 Organigrama de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa 115

Cuadro 3 Asignación de recursos presupuestales en apoyo a proyectos de simplificación administrativa 1994-1999 128

Cuadro 4 Evaluación de acciones de simplificación administrativa 1994-1999 131

Cuadro 5 Proyectos y avances de simplificación y desregulación 137

Cuadro 6 Municipios a los que se descentralizó la expedición de la licencia estatal de uso del suelo 152

Cuadro 7 Giros regulados y desregulados en materia de ecología 157

Cuadro 8 Logros del registro estatal de trámites empresariales 171

Cuadro 9 Principales tareas de simplificación y desregulación municipal 1994-1996 176

Cuadro 10 Municipios con programa de simplificación administrativa 1994-1996 177

Cuadro 11 Acciones de simplificación municipal 1997-1999, por vertiente 178

Cuadro 12 Municipios que aplicaron el Registro Municipal de Trámites Empresariales en sus respectivas jurisdicciones 180

Introducción

¿Vale la pena documentar una experiencia de cambio administrativo en una entidad federativa, señalando sus claroscuros?. Nosotros pensamos que sí. No es común encontrar relatos sobre los caminos recorridos en la práctica de los administradores públicos. Precisamente por ello creemos que sería útil, tanto para los profesionales de la administración como para los estudiosos académicos del fenómeno publiadministrativo, disponer de información de "sabiduría" que contribuya a la comprensión y transformación de la gestión pública estatal.

I

Los esfuerzos de modernización administrativa en el Estado de México vienen de por lo menos tres décadas atrás. En todo este lapso cada gobierno fue atendiendo aspectos particulares para mejorar la estructura y funcionamiento de la administración estatal. Unos consolidaron el sector paraestatal, otros la desconcentración administrativa, aún otros reorganizaron de fondo al aparato administrativo y fortalecieron las funciones de orientación, control y evaluación globales, además de desincorporar empresas y organismos auxiliares.

En todo este proceso modernizador, gran parte del trabajo realizado sirvió para consolidar las bases sobre las que se fueron construyendo nuevos esquemas de operación, no obstante el camino sinuoso que el proceso ha venido siguiendo, como lo es todo proceso de cambio social, a tono con las transformaciones de la política, economía y sociedad mexiquenses.

El Programa General de Simplificación Administrativa, iniciado en octubre de 1993, podría tipificarse como el primer programa global de modernización administrativa con características de participación corresponsable, de horizonte de mediano plazo, de incidencia en los procesos estratégicos clave de la gestión pública, además de ser el primer programa que se ejecutaba en el conjunto de la administración pública estatal, previa emisión de un Acuerdo del Ejecutivo, publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

Las condiciones político-administrativas en las que surge el Programa fueron idóneamente aprovechadas para iniciar las tareas con gran intensidad. El Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 contempló explícita y claramente, los términos de la política de simplificación y desregulación, como la principal palanca de la modernización administrativa y las demandas de grupos sociales organizados se hacían cada vez más urgentes respecto de la necesidad de que el gobierno no fuera un obstáculo a la iniciativa económica individual y privada, y que no se incrementaran los costos de transacción con lentitud, corrupción y falta de certeza jurídica en los trámites exigibles.

Otra circunstancia favorable, aunque no determinante, lo fue el hecho de que el gobierno federal hubiera iniciado, casi una década atrás, su propio Programa de Simplificación Administrativa, aunque no generó o divulgó instrumentos técnico-metodológicos amplios y suficientes para apoyar el proceso, en diversos frentes. Lo mismo podría decirse de la propia experiencia en el gobierno del Estado de México que, aunque ya había visualizado a la simplificación como necesaria desde seis años atrás, las acciones realizadas habían sido poco significativas y escasas en la calidad de sus impactos.

Desde luego que el Programa de Simplificación Administrativa no fue la única acción de modernización. Durante el periodo 1993-1999 se atendieron cuestiones como el fortalecimiento de las funciones de control y evaluación de la gestión pública, sobre todo esta última; se avanzó en mejorar la gestión del personal estatal y descentralizar su operación a las dependencias y organismos; se hicieron esfuerzos por articular los procesos de planeación-programación-presupuestación y contabilidad gubernamental, la actualización del marco jurídico, por señalar algunas de las más representativas.

En este contexto, la contribución del Programa de Simplificación Administrativa a la modernización de la administración pública, consistió en revisar los términos jurídico-administrativos en el que desahogaban los principales trámites estatales exigibles para los ciudadanos convocando a este esfuerzo a las áreas jurídicas, informáticas, de organización, información y orientación al público, y de comunicación social, las que mucho aportaron al esfuerzo común.

Otro factor valioso en el posicionamiento del Programa, lo fue su arranque prácticamente al inicio de la administración 1993-1999. En dos meses (noviembre y diciembre de 1993) se logró el diseñó del Acuerdo y los lineamientos de trabajo, la designación de 14 coordinadores sectoriales, la realización de un seminario informativo y un foro para conocer propuestas de ciudadanos y organizaciones sociales, y la integración del programa anual para 1994.

II

El concepto simplificación administrativa fue asumido, desde el principio, en su acepción más amplia posible. No se restringió únicamente a la eliminación de requisitos, instancias y papeleo (con todo lo importante que esto fue), ni sólo a disminuir tiempos

de respuesta y de atención. Aunque las expectativas últimas de algunos servidores públicos se centraron en "mejorar los trámites" significando menos tiempo sectorialmente hablando, en realidad el programa abarcó un conjunto más amplio de factores que incluían la certeza jurídica de las transacciones, la promoción de mecanismos de exigencia y defensa del particular frente a la propia administración (como lo es la afirmativa ficta), la transparencia de las relaciones autoridad-ciudadano, manteniendo contactos al mínimo posible, como un eficaz medio para combatir la corrupción administrativa, entre otras cuestiones.

Además, la simplificación promovió la automatización informática de algunos procesos (con el valioso apoyo de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática dependiente de la Secretaría de Administración); la desconcentración de funciones y oficinas mediante la delegación de facultades y la reubicación geográfica de unidades de atención al público; la descentralización de facultades, competencias, atribuciones y decisiones en su doble significado: por la vía de las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales y por la vía de las relaciones entre las dependencias de regulación, control y evaluación (Secretarías de Finanzas y Planeación, Administración, y Contraloría) y las dependencias y organismos auxiliares ejecutores de programas y funciones sustantivas.

En el primer caso, la descentralización se asumió como una "devolución" de facultades a los ayuntamientos. La expresión jurídica de estos esfuerzos cobraría mayor vigencia con las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que debieron aprobar los estados federados en marzo del año 2001.
En el segundo caso, la descentralización se vió como

oportunidad de lograr una mayor autonomía de gestión, una mayor capacidad operativa y de manejo de recursos con controles más selectivos y aposteriori. Habría que decir, desde ahora, que ambos procesos no lograron los resultados esperados, tanto por las dificultades técnico-jurídicas enfrentadas, como por la escasa voluntad manifestada.

También se comprendió la importancia de la desreglamentación, desregulación o mejora regulatoria, puesto que el cumplimiento de la normatividad pasó de ser un valor deseable a un pretexto plausible para detener los cambios administrativos.

Esta visión "amplia" de la simplificación facilitó no solamente visualizar la integridad de los procesos, sino lo multidimensional de las transformaciones administrativas y su complejidad institucional.

El aspecto de organización del trabajo también se abordó de manera diferente. La idea de "participación corresponsable" se tradujo en esquemas de coordinación y apoyo técnico centralizado, con diseño, discusión y operación descentralizada. La integración de comités sectoriales de simplificación administrativa, conformados por servidores públicos de las dependencias y organismos auxiliares y representantes de la Secretaría de la Contraloría, permitió aprovechar una apreciable instancia de deliberación, comunicación, coordinación y evaluación.

Con esta idea se superó la visión centralizadora, tanto de la norma como de su instrumentación, que habría prevalecido en la administración estatal desde fines de los sesentas y que todavía persiste en algunos segmentos de las áreas que intervienen en la modernización administrativa. Aunque no todos los comités sectoriales funcionaron con la efectividad

esperada, ésto no canceló su utilidad y la representatividad que lograron con su actuación.

En realidad, reconocemos que la visión y trabajo de la simplificación administrativa no se agotó, ni con mucho, en su dimensión técnica, con lo importante que era y es. La experiencia nos permitió constatar que atrás de cualquier trámite, servicio, procedimiento, sistema, etc., hay una condición política, un interés social y una dimensión económica interviniente. En muchas circunstancias estos factores se contraponen conflictivamente, por lo que hallar soluciones a los problemas administrativos no es tarea sencilla. Aún cuando se opte por una solución racionalmente técnica, en el fondo se ve como una oportunidad para el reacomodo de intereses políticos y burocráticos, que tratan de ganar espacios y recursos para sí, sin necesariamente oponerse o violentar la solución propuesta.

Conocer cuáles son los intereses político-burocráticos que juegan ante y dentro de cualquier proceso de modernización, es condición necesaria para llevar a buen puerto el esfuerzo de cambio administrativo. Creemos, no obstante, que el interés general democráticamente construido es el que debe prevalecer.

El hecho de haber aprovechado la simplificación administrativa para inducir cambios en el conjunto de la administración estatal, no significó de manera alguna, haber diseñado un programa integral de desarrollo administrativo, o algo que se le pareciera. En realidad habría que reconocer el "aislamiento" en el que operó la simplificación, reflejo indudable de la desarticulación del conjunto de acciones de modernización.
En otras palabras, la capacitación y profesionalización de servidores públicos no se orientó a mejorar el desempeño o

condiciones de trabajo del personal de atención al público, por ejemplo, o los cambios de la legislación, poco tomaron en cuenta la mejora regulatoria. En donde se trató de lograr mayor integración fue con las áreas de informática y las de información y orientación al público, aunque no se logró en la medida esperada.

El programa no inició, ortodoxamente, con la realización de un diagnóstico de la complejidad administrativa vigente a fines de 1993. Más bien, se atuvo a la percepción de que había oportunidades de trabajo en aquellos trámites demandados por significativas cantidades de ciudadanos y que cualquier acción que se pudiera realizar sería muy bien vista.

Así, los proyectos que integraron el primer programa de trabajo (1994) derivaron de las propias percepciones de las dependencias, más las propuestas del Foro Estatal de Simplificación realizados a fines de 1993, y que fueron valoradas por los responsables de los trámites o servicios y las propias recomendaciones emitidas por la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa.

Al pasar el tiempo se fueron reconociendo con mayor claridad, a medida que se planteaban como necesidades prioritarias, las demandas de organizaciones y grupos sociales de variada índole, mismas que se fueron "negociando" con las dependencias para ser atendidas conforme viabilidades y prioridades.

En tal sentido, el Programa General de Simplificación Administrativa se convirtió en un verdadero y actuante canal de comunicación entre los ciudadanos (organizados o individuales) y los servidores públicos, responsables de los trámites y servicios de las distintas dependencias y organismos

estatales.

A lo largo de la experiencia se fue constatando un hecho incontrovertible en la práctica administrativa: ningún procedimiento nace completamente simplificado y todos, por lo tanto, siempre serán susceptibles de mayor sencillez y simplicidad.

De ahí que se asumiera, como premisa de trabajo, que la simplificación sería y es un proceso permanente, inacabable e inacabado que requiere de una atención consistente y consecuente. Es probable que lo único que pudiese cambiar es la forma en cómo se organiza el trabajo de simplificación al interior de la administración pública, pero no sus objetivos y propósitos.

III

Para valorar el éxito de un programa, habrá que sujetarse al diseño de una metodología adecuada, fundada en los términos de la investigación evaluativa. No es propósito de este libro emitir un juicio de valor sobre los resultados del programa, aunque sí los emitimos respecto de la forma en que operó el mismo.

Interesa, sin embargo, hacer algunos comentarios relacionados con evaluaciones externas que pueden arrojar alguna luz sobre el verdadero impacto del programa ante grupos sociales organizados.

El primero se refiere a un estudio comparativo que anualmente desde 1998, realiza el Consejo Coordinador Empresarial respecto de la calidad del marco regulatorio en las entidades federativas en México. El estudio evalúa el "grado de avance en la instrumentación de buenas prácticas regulatorias en el

marco institucional de cada una de las entidades federativas" y comprueba la existencia de los elementos fundamentales de un programa de mejora regulatoria. Por otra parte aplica una encuesta de opinión a empresarios para conocer la "apreciación de la calidad del marco regulatorio del estado" y su "estimación del número de días que requirió la apertura de un negocio en su entidad federativa".

Con estas tres calificaciones, el Consejo Coordinador Empresarial elabora una clasificación de todas las entidades federativas, incluyendo desde luego, al Distrito Federal. La apreciación respecto del Estado de México, es la siguiente:

En cuanto a la calidad de los programas de mejora regulatoria, durante los años 1998 y 1999, el Estado de México ocupó el 2º lugar, superado por Aguascalientes en 1998 y por Nuevo León en 1999, ya que en este año, Aguascalientes descendió al tercer sitio. En el año 2000, el Estado de México descendió al quinto lugar, superado por los estados de Morelos, Jalisco, Nuevo León, y Colima.

Por lo que toca a la opinión empresarial acerca de la calidad de gestión en trámites empresariales, el Estado de México entre 1998-2000 se mantuvo entre el 27º y 28º lugares de la clasificación general de las entidades federativas.

Respecto del promedio de los días que tardan los trámites de apertura de un negocio, empezado a medir hasta 1999, en ese año y en el 2000, el estado ocupa el último lugar (32º).

Conviene hacer algunas precisiones, aún subjetivas, sobre estos resultados.
En primer lugar, es sobresaliente la disparidad que existe entre la calidad de los programas de mejora regulatoria y la

apreciación empresarial de la calidad de gestión de los trámites. El caso más dramático, en el año 2000, lo fue precisamente el estado de Morelos, que a pesar de ocupar el primer lugar en el primer aspecto (calidad de su programa), ocupa el antepenúltimo lugar en calidad de gestión y el vigésimo sexto en tiempo de tramitación. Lo mismo ocurre con Jalisco que tiene el segundo lugar en calidad del programa, pero el 25º en calidad de gestión y el 28º en tiempo de tramitación.

Por otra parte, al estado de Tlaxcala le sucede exactamente a la inversa: a pesar de que ocupa el decimoctavo lugar en cuanto a calidad de su programa (ubicado debajo de la media tabla), la opinión empresarial acerca de la calidad de gestión de trámites le otorga el tercer lugar y en cuanto al promedio de días para abrir su negocio, se ubica en el noveno lugar.

De los estados que muestran mayor consistencia en los tres factores considerados, esta Aguascalientes, para el primer factor ocupa el 7º lugar (en 1999 había sido el 3º), en el segundo (opinión) ocupa el primer lugar y en el tercero, se clasifica en el segundo lugar.

Consistente también, pero en términos de opinión desfavorable, se encuentra el Distrito Federal que, ante las tres características ocupa el vigésimo tercero, el último (32º) y el trigésimo lugares, respectivamente.

Así pues, parecería que no existe una alta correlación entre la calidad del programa de mejora regulatoria y la apreciación u opinión del empresario respecto al valor que le aporta, por lo que caben dos posibilidades explicativas de esta disparidad: o los programas de mejora regulatoria son sólo de papel (figuradamente hablando) o los gobiernos estatales no han sabido o podido radicar en las ventanillas los beneficios y

resultados logrados, o no han difundido adecuadamente los mismos, como para inducir un cambio de opinión de sus usuarios.

En segundo lugar, parecería que aquellos estados de baja actividad económica, están en mejor posición de otorgar mayores facilidades para el establecimiento de negocios, sobre todo cuando no enfrentan una situación de explosivo crecimiento demográfico, industrial, de demanda de suelo, vivienda, servicios e infraestructura urbana y graves problemas de degradación ecológica, entre otros.

En tercer lugar, hacer generalizaciones a partir de una muestra de 30 empresarios por estado, parecería no ser una base significativa ni representativa del universo en cuestión, además de que tampoco se precisa si se entrevistó a grandes, medianos, pequeños o microempresarios. Hacer estas distinciones es útil, no sólo por la problemática y situaciones diferenciales en cuanto a la regulación o desregulación (no es lo mismo abrir una gran empresa química que una papelería), sino también porque la mayoría de los trámites para micro y pequeñas empresas, se realizan ante las autoridades municipales, sin que esto se precise en el estudio.

En todo caso, sería útil que cada entidad federativa realizara o auspiciara un estudio semejante respecto de la regulación y tramitación ante los ayuntamientos respectivos y elaborar las clasificaciones correspondientes, así como comparar las apreciaciones de las regulaciones municipales frente a las de la administración estatal.
El segundo comentario que interesa resaltar es la apreciación de la Asociación del Valle de México de Industriales de la Vivienda A.C. (PROVIVAC), con representación nacional y que

en diversas reuniones públicas valoró los avances logrados en materia de desarrollo urbano y vivienda, sobre todo en la eliminación de requisitos y desgravación fiscal, aunque también reconoció que todavía subsisten conductas ajenas al interés público en algunas oficinas tramitadoras, en las que la dádiva se convierte en un elemento de rapidez y la excesiva discrecionalidad actúa como un aceite que lubrica el aparato administrativo.

Un programa de cambio administrativo no se puede medir sólo en términos de logros o éxitos; probablemente los fracasos fueron más numerosos y de los cuales también se debe aprender. A pesar de ello, el programa tiene que valorarse en términos de la enseñanza transmitida a los diferentes colectivos de servidores públicos y en función de la mayor o menor sensibilización y disposición manifiesta a favor de las transformaciones administrativas. Pensamos que más allá de los resultados alcanzados, los servidores públicos que tuvieron oportunidad de participar en diversos momentos y proyectos a lo largo del programa (numerosos por cierto) improntaron y aprehendieron valores positivos que los haría receptivos para cambios futuros.

Así, los logros alcanzados en realidad lo fueron por los grupos de trabajo que se comprometieron con una nueva idea de las cosas y que imaginaron visiones diferentes. Aunque la mayoría de los logros pudieran tacharse de incrementalistas y gradualistas, no fueron nada despreciables si valoramos lo que significa en términos prácticos, cambiar los modos de trabajo de burocracias tradicionales y anquilosadas.
Los logros no estuvieron ajenos a conflictos, derivados de la defensa de intereses facciosos, a los relevos burocráticos que trae aparejado el patrimonialismo con el que se gerencian

algunas estructuras administrativas, exacerbado por la ausencia de un servicio público profesional y de carrera en la administración estatal, a las inercias de trabajo y a algunas difíciles condiciones laborales, sobre todo la falta de infraestructura física y tecnológica idónea a los propósitos de los cometidos gubernamentales.

Estas circunstancias, han hecho que no todos los cambios administrativos se hayan institucionalizado, es decir, que hayan sido aceptados y conservados como reglas claras para la actuación y desempeño de los servidores públicos. En ciertos casos, las demandas de la propia ciudadanía juegan a favor del mantenimiento y mejoramiento de los términos del intercambio, sobre todo cuando se ha percibido un cambio favorable. No obstante, todavía hay que trabajar más para elevar el nivel de concientización ciudadana y su cultura cívica, para que pueda exigir sus derechos, pero también este dispuesta a cumplir sus responsabilidades.

La Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa adscrito a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en la que los autores se desempeñaron profesionalmente por espacio de los años aquí reseñados, tuvo oportunidad de impulsar, por iniciativa propia, algunas medidas que contribuyeron al mejoramiento administrativo, aún venciendo resistencias de las áreas involucradas. Ejemplo de ello, fue la Comisión Estatal de Atención Empresarial, constituida mediante Acuerdo del Ejecutivo, como una ventanilla única para la mediana y gran empresa en el estado; el Registro Estatal de Inspectores, como mecanismo de validación de la pertinencia y probidad de los inspectores y verificadores de las dependencias estatales; los registros de trámites de tránsito y transporte, y de vivienda; etc. Los alcances de estas medidas se reseñan en el capítulo

V de este libro.

IV

Creemos que dejar por escrito las experiencias profesionales sobre todo las que han implicado algún propósito de cambio institucional, es un ejercicio que puede reportar beneficios para varios conjuntos de personas.

Primero, para los que continúan y continuarán bregando en la tarea de "poner al día" a las administraciones públicas, bajo el supuesto de que todo cambio tiene una historia que se requiere conocer, por lo menos, como dijo el filósofo, "para no estar condenados a repetir los errores del pasado".

Segundo, para los que buscan conocimiento "práctico" respecto de modos y formas de gestionar los procesos de modernización y quienes pueden aprovechar las experiencias de otras latitudes, no para reproducirlas o copiarlas, lo cual, por cierto, normalmente conduce a fracasos estrepitosos, sino para tenerlas como referencias de aprendizaje para enfrentar sus propias realidades. En este sentido, vale la pena resaltar las visitas y consultas atendidas de áreas homólogas de los estados de Sonora, Veracruz, Nuevo León, Guerrero y Oaxaca, además del gobierno del Distrito Federal, los cuales se interesaron por los resultados del programa.

Tercero, para quienes se dedican a estudiar y a tratar de comprender el comportamiento burocrático, los esquemas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas, los vínculos entre la política y la administración, entre otros temas. Ellos saben que la generación del conocimiento explicativo se funda, en buena medida, en las generalizaciones que se puedan hacer a partir de experiencias o circunstancias particulares o que por lo menos sirven para

ilustrar y construir argumentaciones discursivas que también influyen en los cambios administrativos.

El contenido del libro privilegia la información descriptiva alusiva a la experiencia que en él se contiene, además de incluir las apreciaciones de rigor por parte de los actores. No es, por lo tanto, un libro que presente los resultados de una evaluación rigurosa del programa. Su propósito no es técnico sino ilustrativo, para seguir fortaleciendo la idea de que la transformación de la administración estatal es una tarea colectiva, participativa, imaginativa, que rebasa los simples esquemas eficientistas y tecnocráticos, tan en boga hoy en día. Por consiguiente, el libro es producto de la reflexión motivada por los resultados del desempeño de un programa. No contiene disquisiciones teórico-conceptuales, salvo las estrictamente necesarias, sino valoraciones de hechos, acciones y tareas realizadas.

El libro inicia con una breve referencia del significado de la simplificación y la mejora regulatoria, y una consideración de lo que hemos denominado "la complejidad administrativa" del Estado de México, con el propósito de encuadrar las dificultades del cambio propuesto. En este sentido, la administración del Estado de México es singular, y se destaca de los demás simplemente por el hecho de que las condiciones sociales, económicas, culturales, geográficas y políticas de esta entidad, son dramáticamente diferentes del resto de los estados federados.

Al final del capítulo primero, se abordan las limitaciones de las transformaciones administrativas en el estado y se resaltan los valores que se aparejan a la simplificación, como deseables de establecer.

En el capítulo segundo, se analizan los antecedentes de la modernización administrativa en el Estado de México; sobre todo desde 1981, así como los problemas del diseño y ejecución de la política estatal de simplificación, de 1989 a 1993. En esta parte se reconoce el pasado, se valora su contribución y se toma como punto de partida para dar un giro significativo a la acción modernizadora.

El capítulo tercero, contempla la parte medular de la experiencia de simplificación durante el periodo 1993-1999, analizando lo que corresponde a su diseño y operación, sus mecanismos de trabajo participativo, los apoyos del programa y los medios de seguimiento y evaluación, tanto internos como externos.

Los principales logros y resultados de la simplificación y la mejora regulatoria, tanto en la administración estatal, así como los de la promoción y apoyo técnicos a las administraciones municipales, se reseñan en el capítulo cuarto, el que además contiene acciones ejemplificativas de la importancia de la participación social en diversas formas y momentos, para impulsar la modernización de la administración pública.

En el capítulo quinto, se documentan cuatro casos relevantes del trabajo simplificador, que pueden ser representativos tanto de la complejidad enfrentada, como de las acciones y propuestas realizadas. Dichas experiencias se inscriben en la desregulación y simplificación de la promoción económica estatal y municipal, del proceso de producción de vivienda de interés social y popular, de las regulaciones de tránsito y transporte terrestre, y por último, la modernización de la inspección y verificación a empresas asentadas en el territorio estatal.

El capítulo sexto cierra el libro, recuperando lo que llamamos las lecciones y aprendizajes de la experiencia; los retos que, en el corto plazo, enfrenta la simplificación administrativa, y una propuesta de agenda para la simplificación y decisiones para modernizar la gestión pública del Estado de México, cuyo contenido rebasaría los límites de la visión simplificadora.

Como corresponde a la naturaleza esencialmente descriptiva del texto, nos hemos apoyado en una significativa cantidad de documentación oficial, generada a lo largo de la ejecución del programa, pero fundamentalmente en las vivencias y apreciaciones obtenidas como servidores públicos que laboramos en la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa de 1993 a 1999. Este hecho podría despertar en el lector la idea de que el trabajo es una mera apología de lo realizado, sin embargo no es así. Asumimos, desde ahora, toda la responsabilidad por lo plasmado en este documento y afirmamos, en caso de encontrarse "sesgos positivos o negativos", que son producto de la libertad de expresión y de la buena fe.

V

Finalmente, deseamos reconocer la deuda que tenemos con muchas personas que, aún sin saberlo, hicieron posible la edición de este libro.

La experiencia aquí reseñada se construyó con la participación de un gran número de servidores públicos estatales y municipales, que trabajaron en reuniones, que discutieron, propusieron, acordaron, diseñaron, negociaron, instrumentaron, adaptaron, siguieron, evaluaron y difundieron medidas y acciones de simplificación administrativa, a lo largo y ancho de la administración pública.

Junto con ellos, estuvieron representantes de grupos sociales organizados, académicos, empresarios, notarios, constructores, transportistas, ecologistas y muchos otros, quienes aportaron su esfuerzo y su visión de las cosas.

Todos ellos, muchos anónimos, fueron los actores de la simplificación y de la desregulación.

La Secretaría de la Contraloría y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., son dos instituciones de las que recibimos todas las facilidades para concluir este trabajo. La primera, encabezada por el Dr. Guillermo Haro Bélchez, titular durante los años señalados, constituyó un inmejorable campo de actividad profesional y de libre creatividad que mucho apreciamos. La segunda, siempre ha sido para nosotros desde años atrás, un inapreciable espacio de reflexión disciplinaria y de discusión junto con otros renombrados académicos.

Reconocemos también, la valiosa contribución de Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, ahora desempeñándose profesionalmente en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ello por dos razones: la primera, por su intervención en el diseño y arranque del programa dado que perteneció, durante poco más de un año, al inicial equipo de trabajo; la segunda, por su participación en la concepción de este proyecto y por sus comentarios a una primera versión que después fue corregida y ampliada.

A José Luis Albarrán Cruz, compañero de labores y responsable de dejar por escrito mucha de la memoria institucional del Programa, por su dedicación y aportación en algunas partes del contenido de este libro.

Diana Patricia Legorreta Valenzuela, Tania Tamara Martínez

Acacio y Arturo Saucedo Flores, alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México, contribuyeron a la corrección del texto y preparación de la edición final, trabajo constante y meticuloso que fue realizado con toda atingencia.

A las señoras Silvia Mejía Ortega, Ana Laura Becerril Arzáte y a Carmen Hernández Esquivel, les agradecemos su paciencia y eficacia por la transcripción y corrección de múltiples borradores de trabajo, que fueron versiones de partes de este volumen, lo que hicieron con prestancia y esmero.

Al final, pero no al último, debemos mencionar el permanente estímulo que representó la paciencia y motivación de nuestras respectivas familias, para realizar una labor que por su naturaleza no siempre es bien comprendida y que en ciertos momentos resulta agotadora, aunque siempre será gratificante: escribir.

Rolando Barrera Zapata
Víctor M. Ramos Ríos

1.1 Los conceptos de simplificación administrativa y mejora regulatoria

En las sociedades contemporáneas la administración pública se define, en términos generales, como la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y la conservación y fomento del interés público. Representa una instancia estatal que traduce las decisiones políticas, en productos -bienes y servicios públicos- que respondan a las demandas y necesidades de la sociedad que gobierna.[1]

Igualmente válida es la concepción de la administración pública como el enlace entre el gobierno y la sociedad, autorizada para movilizar y transformar, oportuna y eficazmente por medio de su estructura, normatividad y relaciones, recursos públicos en satisfactores sociales. De ahí que su funcionamiento y propósitos no se limitan a garantizar e institucionalizar la prestación de bienes y servicios públicos, sino además a hacerlo con agilidad, sencillez y transparencia, a efecto de contribuir a la legitimidad de la cosa pública y, con ello, a la gobernabilidad.

1 Ba ón Martínez, Rafael, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: origen y tendencias actuales", en La Nueva Administración Pública, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 33.

En las últimas tres décadas, ante sociedades más diferenciadas, plurales e informadas, los gobiernos van asumiendo un mayor número de compromisos para responder a sus demandas, obligando a la administración pública a desenvolverse en esquemas de mayor complejidad y dinamismo, no sólo para actuar a la velocidad de los cambios, sino para hacerlo con mayor calidad y visión de futuro.

El ritmo de su crecimiento y especialización ha provocado una relación compleja y deficitaria con la sociedad, que se ve reflejado en omisiones, excesos y contradicciones de la norma; incongruencia entre fines sociales y medios administrativos; costumbres asociadas a conductas irregulares de servidores públicos; parcialidad en el diseño y cumplimiento de proyectos y objetivos e insuficiencia en la corresponsabilidad de los actores participantes.

Con el propósito de revertir esta tendencia y eliminar o minimizar los efectos negativos generados por el funcionamiento deficiente de la gestión administrativa, los gobiernos han puesto en marcha una serie de acciones que les permitan reactivar y racionalizar el funcionamiento de su administración, a efecto de convertirla no sólo en un instrumento efectivo en la prestación de servicios públicos sino además, en una vía idónea para promover el crecimiento económico y la equidad social.

Una de las estrategias que en los últimos años han diseñado y aplicado los gobiernos, es la reforma administrativa, cuyos programas centran su atención en por lo menos, cuatro aspectos básicos: estructurales, enfatiza cambios en los aparatos administrativos; en los sistemas de apoyo, inciden en racionalizar los insumos de la administración; en los procesos,

que atiende la simplificación y desregulación, y economicistas, buscan reducir el gasto público.[2]

Esta práctica de cambio administrativo se orienta a agilizar, facilitar y transparentar la gestión pública, a efecto de imprimir mayor dinamismo y racionalidad al quehacer del aparato gubernamental y, sobre todo, elevar la calidad de los trámites y servicios que la autoridad gubernamental ofrece a los ciudadanos.

Estos esfuerzos no son del todo nuevos, ya que en el proceso histórico de desarrollo de la administración pública han tomado diversas formas y denominaciones, desde la reestructuración burocrática, pasando por el mejoramiento de la atención al público, hasta la simplificación y desregulación administrativa.

Hoy en día, los gobiernos han encontrado en esta reciente etapa de la reforma (simplificación y desregulación), una útil herramienta de trabajo para hacer más eficaz y congruente su administración con las condiciones económicas de sus países y las demandas de la sociedad.

En su ejecución, la simplificación y desregulación deben basar su actuar en, por lo menos, tres criterios fundamentales: corresponsabilidad, integralidad y sistematización, los cuales, de manera conjunta, permiten hacer de estas herramientas de trabajo una condición para atender omisiones y deficiencias de la gestión administrativa y evitar, en lo posible, su surgimiento recurrente.

La corresponsabilidad implica un esfuerzo conjunto tanto de las áreas, instancias y actores de la administración, como

2 Pardo, María del Carmen, "La experiencia reformista mexicana", en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, INAP, México, 1992, p. 81.

3 Ponce de León, Xavier. "La simplificación de la administración pública federal", en Simplificación Administrativa, Revista de Administración Pública, No. 65/66, enero-junio 1986, INAP, México, 1986, p. 44.

de la propia sociedad. Por un lado, es un trabajo coordinado de los diversos elementos integradores de la administración pública, en el que cada uno contribuirá con la parte que le corresponde. No es un esfuerzo de alguna área administrativa en particular; por el contrario, es un ejercicio con espacio para la participación de todas las instancias que tengan algo que aportar. Por el otro, los ciudadanos como los directamente beneficiarios de la forma en que se prestan los trámites y servicios que solicitan, son una parte básica para indicar aspectos administrativos, jurídicos, organizacionales y actitudinales que resultan superfluos y obstaculizantes, y, por lo tanto, deben ser simplificados o desregulados. Son necesarios entonces, canales adecuados para promover y facilitar la expresión de los ciudadanos o de sus grupos de representación en el quehacer gubernamental.

La integralidad en el trabajo de simplificación y desregulación involucra al conjunto de elementos que se relacionan directamente con las condiciones en que se prestan los trámites y servicios públicos. Implica analizar la forma en cómo operan los sistemas y mecanismos de trabajo (aspecto funcional), las estructuras y formas organizativas responsables de su aplicación (aspecto estructural), las actitudes, valores y arreglos de los servidores públicos involucrados (aspecto comportamental), y la base jurídíco-administrativa bajo la cual se sustenta la gestión pública (aspecto normativo). Considerar estos aspectos -lo cual no significa que sean los únicos, puesto que se encuentran, por ejemplo, los de tipo financiero, relacional y programático– es entender el esfuerzo de manera amplia y, en consecuencia, diseñar estrategias congruentes que coadyuven a eliminar o reducir problemas puntuales que inhiben el pleno actuar del aparato administrativo.

La sistematización exige desarrollar un trabajo ordenado y racional en cada una de sus etapas; involucra elaborar diagnósticos congruentes con el marco institucional y comportamental; formular, en el corto y mediano plazo, alternativas de solución viables y factibles; ejecutar tareas en la forma y tiempo acordados y evaluar los resultados e impactos del esfuerzo realizado, a fin de propiciar mejores condiciones para el cumplimiento de las estrategias y objetivos de modernización.

Conviene, antes de abordar los objetivos, principios y mecanismos de la simplificación y desregulación administrativa, acotar su naturaleza y alcances, a efecto de evitar las consabidas sobrevaloraciones que las definen con una percepción idealista o infravaloraciones que generan actitudes pesimistas, y denotarlas en su justa dimensión.

En términos generales, simplificar, en la administración pública, es la acción de hacer sencillos, claros, entendibles y predecibles los trámites y procesos de trabajo. Autores como Xavier Ponce señala que la simplificación administrativa "es un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía y de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la administración, mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de ésta última".[3]

Por su parte, José Ayala Espino, en su Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, la define como "la aplicación del sentido común para encontrar la forma más económica

4 Ayala Espino, José. Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Diana, México, 2000, p. 131.
5 Millán B., Julio A., "La productividad y la simplificación administrativa", en Revista de Administración Pública, No. 65/66, op. Cit., p. 28.
6 Gobierno del Estado de México, Cuadernos Técnicos, Secretaría de Administración, México, 1997, p. 1.

de usar el esfuerzo humano, materiales, máquinas, tiempo y espacio, de manera que puedan emplearse formas más sencillas de hacer el trabajo".[4]

Julio Millán la define como "... (el proceso que actúa) eliminando trámites innecesarios, suprimiendo pasos injustificados, evitando duplicidad de trámites, implementando formularios e instructivos simples y específicos y, principalmente, definiendo criterios que faciliten las decisiones".[5]

Asimismo, la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México, la entiende como "... aquel proceso que propugna que los servicios proporcionados por la administración pública, demandados en el seno de la sociedad civil, se suministren de manera expedita, oportuna y eficiente, lo cual permite ahorro de tiempo, alcance óptimo del costo-beneficio y, con ello, que las tareas gubernamentales sean cuantitativa y cualitativamente funcionales y racionales".[6]

Con estas opiniones sobre el concepto de simplificación administrativa, y sin pretender definirla con el rigor teórico-metodológico que requiere, es importante proponer, para efectos del presente documento, una definición al respecto. La simplificación administrativa en la administración pública, es un proceso deliberado, continuo y sistemático orientado a agilizar, facilitar, eficientar y transparentar los trámites y servicios que se realizan entre instancias gubernamentales y, fundamentalmente, aquellos que desahoga el ciudadano ante oficinas públicas cuando cumple una obligación o ejerce un derecho y, de esta forma, facilitar la relación entre el gobierno y la sociedad.

En este sentido, el esfuerzo de simplificación administrativa,

7 Sánchez y Sánchez, Gerardo, Mejora Regulatoria en la Administración Pública del Estado de México, Documento presentado en el Seminario de Desregulación y Mejora Regulatoria en la Administración Pública, Toluca, marzo 1999.

8 Gobierno del Estado de México, Desregulación: Planteamientos Fundamentales y Retos Actuales, Secretaría de la Contraloría (mimeo), Toluca, 1995, p. 4.

9 Para analizar el detalle de los cambios habidos en ese periodo, en las estructuras de organización de la administración pública del Estado de México, se puede ver a: Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México (1970-1990), IAPEM-UAEM, Toluca, 1992.

10 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Art. 38, fracción XVI.

como una estrategia de modernización de la gestión pública, no reduce sus propósitos a tareas de carácter procedimental; es una práctica que no limita su ejercicio a desarrollar procesos eficientistas o burocráticos para el accionar del aparato administrativo, con resultados y beneficios internos. Más aún, simplificar significa vincular este proceso con los reiterados reclamos de los ciudadanos, grupos representativos o subgrupos específicos, a través de trámites y servicios públicos ágiles, sencillos y transparentes. Es, a final de cuentas, un esfuerzo por cumplir objetivos que el gobierno ha asumido como compromisos sociales y que contribuirán a una mayor legitimidad de la función pública.

La desregulación administrativa surgió como un complemento del esfuerzo privatizador, en un empeño por redimensionar el estado y acotar sus funciones a un nivel indispensable y racional. Sus primeros esfuerzos se dieron bajo la óptica de la economía; sin embargo en la actualidad, dada su naturaleza e importancia en la modernización de la función pública, debe incorporar los elementos jurídicos y administrativos que son indispensables para su concepción integral, a fin de lograr no sólo la eliminación de regulaciones, sino el construir un nuevo marco normativo racional, congruente y eficaz.

Bajo estas premisas, la desregulación administrativa implica aligerar una situación para evitar que la carga de condiciones, requisitos, tiempos, formalidades o solemnidades impidan o retrasen el conocimiento o decisión de un asunto.[7] Consiste en el mejoramiento del marco legal que norma la creación y funcionamiento de las empresas e implica un esfuerzo constante de revisión y de racionalización de la regulación vigente, buscando incrementar la calidad reglamentaria.[8]
Es de resaltar que la desregulación va más allá de la

11 Velasco Monroy, Santiago, Administración Pública del Estado de México, aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva 1824-1992. IAPEM, pp. 216-217.
12 Baranda García, Alfredo, Memoria de Gobierno, 1986-1987, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987, p. 357.
13 Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987, p. 48.
14 Beteta, Mario Ramón, Dos a os cumplidos, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1989, p. 85.
15 Velasco Monroy, Santiago, "Cambio y Modernización de la Administración Pública en el Estado de México: 1989-1993", en Avances de la Modernización Administrativa Estatal y

eliminación o abrogación de disposiciones normativas cuya utilidad haya sido superada por la realidad. Implica también la sustitución, adecuación y simplificación de las mismas, e incluso en algunos casos pueden llevar a proponer nuevas disposiciones regulatorias.

El objetivo fundamental de la desregulación, en tanto mecanismo de promoción de la actividad económica, está dirigido a la reducción de costos y a facilitar la apertura, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios.

Esta práctica consiste en la creación o configuración de un marco regulatorio, en el que los costos del mismo estén más que compensados por sus beneficios. Esta condición no sólo aumenta las ventajas competitivas ante la globalización económica, sino que genera una mayor capacidad de crecimiento, propiciando la generación de más y mejores empleos.

1.2 Las restricciones de la normatividad y los valores de la simplificación administrativa

a) Los problemas de la normatividad

Dentro del conjunto de defectos que en los últimos años se le han imputado al estado (gobierno), quizá uno de los más evidentes ha sido el de la excesiva regulación que ha impuesto a la sociedad y, particularmente, a los diversos agentes económicos.
La sobreregulación representa una de las manifestaciones

normativas del intervencionismo estatal, y su cuestionamiento (a la regulación) se funda en los estrechos límites que se dejan a la actuación de los privados.

No obstante esta crítica, nadie en su sano juicio, hoy en día, cuestiona la relación que debe existir entre un estado regulador y el funcionamiento eficiente del mercado. Es decir, la sobreregulación se plantea como un problema de **grado**: ¿hasta dónde conviene que el estado regule las actividades sociales y productivas?.

Como respuesta a este problema, los teóricos-académicos y los prácticos-políticos, se han puesto de acuerdo en la aplicación de esquemas desreguladores, aunque las interpretaciones de este concepto son variadas: desde la eliminación de normas y disposiciones jurídicas hasta procurar lograr mayor eficiencia en la regulación vigente.

No se puede soslayar ninguna de las dos dimensiones que enmarcan la cuestión de la regulación-desregulación: cantidad y calidad. Se requieren menos reglas pero también mejores reglas.

En muchos casos, la explosión normativa que trajo aparejado el estado interventor, se debió no sólo a la mayor amplitud del espacio estatal-gubernamental en relación (y en detrimento) al espacio público-social, causado por la propia complejidad de la vida en común, y por las expectativas de que la acción del gobierno resolvería los conflictos y rezagos de la propia sociedad; sino también, debido al anquilosamiento y obsolescencia de los mecanismos de preparación, discusión y aprobación de las normas, y a una gran discrecionalidad de los titulares de los Ejecutivos y de sus funcionarios respecto de la emisión de

disposiciones normativas detalladas que han recibido variadas denominaciones tales como reglamentos, acuerdos, circulares, lineamientos, manuales con diversos propósitos, instructivos y otros que, en efecto, han requerido de enorme sapiencia para identificarlos, entenderlos y aplicarlos.

La antigua aspiración de J. C. Bonnin, uno de los padres fundadores de la Ciencia de la Administración, sigue siendo precisamente eso: un ideal. Bonnin decía en 1808 que las sociedades debían regirse por pocas leyes para que fueran conocidas y obedecidas por los ciudadanos. Una legislación abundante será necesariamente difícil de entender y de tener vigencia positiva.

Empero, debemos reconocer que la normatividad enfrenta la necesidad de lograr un equilibrio que se antoja precario y difícil: por una parte, que sea suficiente y más o menos estable; por la otra, que sea lo más clara y precisa posible para que no deje lugar a discrecionalidades o interpretaciones personales de servidores públicos que puedan favorecer o perjudicar, según sea el caso, a los sujetos u obligados a cumplir la norma.

Claridad y concisión es una ecuación que reta la habilidad de los diseñadores de la normatividad, cualquiera que sea su ámbito de actuación. En diversos casos, dicha ecuación resulta en la expresión amplia y detallada de la norma, lo que provoca su crecimiento y, en otros, deviene en disposiciones breves y precisas que dan lugar a la voluntad de interpretación casuística de los funcionarios, en detrimento del propio espíritu de la ley y de su vigencia.

Parecería, entonces, que en materia de regulación no se debe sacrificar la claridad por la concisión para que el propósito de la norma y su ámbito queden razonablemente delimitados.

No basta, sin embargo, que una norma sea clara y concisa para lograr su conocimiento, entendimiento y cumplimiento por el colectivo al que va dirigida. Las cualidades jurídicas, de generalidad, impersonalidad y abstracción, no trascenderían sin la posibilidad de crear socialmente las condiciones de su vigencia, cumplimiento y positividad.

A estas cuestiones se dedican los párrafos siguientes; planteándolas como necesidades, carencias y problemas a resolver: los "siete pecados" de la regulación.

Inconsistente desagregación normativa

Por desagregación normativa se entiende la relación deseable y posible que debe existir entre las disposiciones jurídicas de orden superior (leyes, decretos), con otras de carácter intermedio (reglamentos, acuerdos), hasta su expresión estrictamente administrativa-operacional (manuales, instructivos, circulares), bajo condiciones de armonía, congruencia y necesaria articulación.

En el tránsito de las leyes a los manuales existen vacíos, no sólo por la falta de disposiciones precisas (leyes sin reglamentos, acuerdos sin manuales, etc.), sino también, por las tergiversaciones que pueden resultar entre el objetivo normativo y la operación administrativa cotidiana. En otra dimensión, se presentan brechas entre los generadores de normatividad y los responsables de su observacion.
Desde luego, estos vacíos podrán superarse en la medida

que los “normadores” visualicen los efectos y procesos administrativos que se deberán diseñar para la aplicación de la ley (su “impacto” regulatorio) y los “operadores” conozcan el espíritu de la norma y la intención del legislador, a fin de que puedan traducir correctamente la disposición a efectos administrativos.

Desarticulaciones en los contenidos normativos

Por desarticulaciones en los contenidos normativos se entenderá las duplicidades, vacíos, contradicciones y traslapes existentes entre ámbitos de gobierno, dependencias de un mismo ámbito u oficinas de una misma dependencia gubernamental, independientemente de la jerarquía de leyes, ámbitos de competencia y jurisdicciones.

La confusión que produce esta circunstancia en los particulares, no sólo desmotiva el acotamiento de la norma, sino que puede ser utilizada a conveniencia para evadir la legalidad. La existencia de “zonas grises” en las disposiciones vigentes (como ha sido el caso, en los últimos años, en cuestiones relacionadas con la protección ambiental, la protección civil, el transporte, entre otras materias) ha provocado conflictos intergubernamentales y omisiones de particulares que ponen en entredicho la vigencia del Estado de Derecho.

La ausencia de tipificación e identificación precisa de casos y situaciones particulares, respecto de quién o cuál autoridad gubernamental es competente, ha provocado desconfianza, deteriorando la imagen del propio gobierno.

Rigidez normativa y discrecionalidad burocrática

La rigidez normativa deriva de un excesivo formulismo de la ley y de inflexibilidad para reconocer situaciones extraordinarias que se presenten. La natural consecuencia de ello es el uso de mayor o menor discrecionalidad por parte de quien tiene la encomienda de aplicar la norma y, con ello, favorecer o perjudicar a los particulares. En ambos casos, tanto el incumplimiento como la laxitud, provocan irritación social.

El formalismo a ultranza (privilegiar los aspectos procesales de la norma sobre los sustantivos) conlleva un trastocamiento entre fines y medios, convirtiendo a la sana formalidad jurídica en un fin en sí misma, oscureciendo los propósitos últimos de la ley. Ante tal hecho, los ciudadanos se ven obligados, no sólo a conocer sus deberes y derechos como tales, sino a volverse expertos conocedores de los vericuetos jurídicos, si efectivamente quieren cumplir los primeros o ejercer los segundos.

Por otra parte, el formulismo obliga al establecimiento de excesivos controles para vigilar y verificar su cumplimiento, desgastando con ello la energía que se requiere para otros fines más constructivos y sustantivos.

La propia burocracia, cuando se "sirve a sí misma" en atención a los procesos de autorización y gestión de los medios y recursos que necesita para el cumplimiento de sus cometidos, se "auto-tortura" con el formalismo que imponen las unidades administrativas que asignan, controlan y evalúan los recursos al resto del aparato administrativo, generando con ello, retrasos y parálisis en la toma de decisiones o en la ejecución de programas.

Incapacidad administrativa para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas

El valor de una norma deberá medirse en función de su aplicación y vigilancia, además de su aceptabilidad y utilidad.

En todo caso, se espera que una norma aceptada por las bondades que trae aparejadas a grupos sociales más o menos amplios, sea obedecida y, con ello, su aprobación formal se torne en vigencia real y positiva. En ello hay varios factores envueltos:

En primer lugar, la difusión de la norma. Si bien el principio jurídico de que "el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento", es válido; también lo es que en la medida en que una ley se conozca, en esa medida estará en posibilidad de ser obedecida. La propia autoridad deberá promover el conocimiento de las normas, más allá de la sola publicación en periódicos oficiales o gacetas gubernamentales.

En segundo lugar, la orientación, apoyos y asesorías necesarias para su entendimiento y cumplimiento. Sobre todo en normas que imponen la realización de actos o el cumplimiento de condiciones, se hace necesario que la autoridad que exige su cumplimiento, preste servicios que faciliten su atención, privilegiando la orientación sobre la sanción.

En tercer lugar, la valoración de las propias capacidades administrativas y técnicas para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas, llegando eventualmente, a la imposición de sanciones. Esto es particularmente dramático cuando se evalúan las capacidades de verificación o inspección que tienen las administraciones públicas y se concluye que no hay ni cantidad ni calidad en los inspectores, amén de sus precarias condiciones laborales y salariales.

En cuarto lugar, la inexistencia o desactualización de registros, archivos, padrones y, en general sistemas de información que den cuenta de las características, localización, condiciones, antecedentes y cualesquiera otros datos útiles de las personas físicas y morales sujetas a normas específicas, además de que

esta información sea útil, oportuna y pertinente para las tareas de verificación y de exigencia en el cumplimiento.

El gran problema de la "irregularidad" con el que se enfrentan los gobiernos (manifiesta en asentamientos humanos, uso del suelo, construcciones, pagos de impuestos y derechos, obtención de permisos, licencias y autorizaciones, posesión de bienes muebles e inmuebles, entre otros) son evidencia de la incapacidad administrativa para sostener un estado de cumplimiento de la ley, no sólo como elemento esencial para la seguridad del propio estado (en sentido amplio), sino también como elemento de equidad en sus relaciones con los ciudadanos. En variadas ocasiones es lamentable que se premie el incumplimiento en aras de facilitar la observancia de la norma y no a quien la cumplió en tiempo y forma.

Escasas oportunidades para la autorregulación

La autorregulación se entiende como la capacidad, formal y material otorgada por la autoridad a los particulares, para que sean ellos mismos los que valoren (a partir de criterios y disposiciones previamente acordadas con la autoridad) sus propias circunstancias y condiciones, respecto del cumplimiento de normas.

La autorregulación supone una base de confianza entre el ente regulador y el regulado, dado que éste último estaría prácticamente autoevaluando su observación de la norma. En todo caso, la autorregulación le impone al particular la responsabilidad de conducirse con veracidad y honradez en la información que sustente su propia valoración.

Por otra parte, la autorregulación, visualizándola como la

propia vigilancia que la sociedad ejerce sobre sí misma, tendría una de sus manifestaciones en la habilitación de instancias particulares, debidamente acreditadas, que realicen funciones de valoración, análisis y dictaminación de casos concretos de particulares sujetos a normas. La existencia de despachos de consultorías, sociedades de expertos, etc., dedicados a evaluar cumplimientos (v. gr.: protección ambiental, riesgos, etc.) es un típico ejemplo de ello.

Sin embargo, la autorregulación todavía no adquiere carta de naturalización en la administración pública al grado en que sea vista como una real alternativa para disminuir la brecha entre las necesidades de verificación del propio aparato administrativo y sus posibilidades y capacidades reales para hacerlo, En efecto, ante la escasa infraestructura administrativa para inspeccionar el cumplimiento de normas, la administración pública tendrá que optar por consolidar los mecanismos y sistemas de autoverificación, para que vea incrementada dicha capacidad, lo que implicaría el procesamiento de datos confiables y la retroalimentación y uso de los resultados, por lo menos.

Resistencias a la desregulación

La desregulación cambia, para bien o para mal, el orden establecido. Rompe no sólo normas caducas y obsoletas, sino que facilita la comprensión y transparencia de las disposiciones jurídicas y de sus marcos administrativos y gestionarios. Esta ruptura con ciertos intereses burocráticos, aliados muchas veces con grupos sociales beneficiados con esquemas de clientelismo patrimonialista, provoca resistencias en los grupos afectados, tanto dentro como fuera de la burocracia.

Desde luego, las nuevas regulaciones pueden ser objeto de cuestionamientos, sobre todo cuanto esta regulación puede interpretarse, por grupos de interés, como una juridificación de la esfera social que antes no eran objeto de intervención, y reservadas, por lo tanto, al ámbito de la moral, el control social, acuerdos privados, etc. En todo caso, siempre será conveniente generar acuerdos y consensos con los grupos implicados.

Inconsciencia de los costos de la excesiva regulación

Los costos que origina una desbordante regulación, sea esta referida a las actividades productivas o al control social, afectan tanto al gobierno como a la sociedad en su conjunto. Tales costos son de orden financiero y económico puesto que imponen cargas que encarecen las inversiones y distorsionan el funcionamiento del mercado; pero también son de orden político-social, dado que la incertidumbre jurídica, la discrecionalidad excesiva y la "irregularidad", deslegitiman la acción del gobierno y debilitan el tejido social, cuestionando la vigencia del Estado de Derecho.

Así pues, la desregulación se pretende erigir en la respuesta gubernamental a la aversión social que cuestiona al estado, calificándolo no sólo de improductivo o derrochador, sino también de centralizador e "intruso".

b) Los valores de la simplificación administrativa

La simplificación administrativa es un medio de transformación social de carácter multivalorativo, es decir, reporta beneficios de variada índole a diversos actores y colectivos. Su valía se

puede ubicar en dimensiones administrativas, económicas y políticas, asociadas a la transparencia, racionalidad y legitimidad de la gestión pública.

Transparencia de la gestión

Los procedimientos y exigencias simples, el menor contacto entre servidores públicos y ciudadanos cuándo éstos desahogan trámites, la información y orientación al público precisa, confiable y expedita, la formalización de los términos y plazos de respuesta, la claridad en los criterios y condiciones de autorización de promociones de los particulares, la disponibilidad de medios de presentación y resolución eficiente de quejas y denuncias, y la evaluación y control de la propia gestión, son elementos que coadyuvan a amortiguar conductas no éticas ni legales en la relación entre la administración y los ciudadanos.

Los medios administrativos útiles e idóneos para lograr estas condiciones para una relación transparente entre servidores públicos y particulares, toman la forma de registros de trámites formales, guías de orientación para el servidor público y para los usuarios o promotores, módulos de información, orientación y quejas, buzones de quejas y sugerencias, manuales de políticas y procedimientos, sistemas de atención de quejas y denuncias, procesos automatizados que eviten discrecionalidad excesiva, la evaluación “in situ” de usuarios simulados y la posibilidad de usar medios telefónicos y de comunicación para verificar acciones de la administración, entre otros.

Desde luego, desempeñan un importante papel los medios de defensa del particular ante la autoridad gubernamental:

tribunales administrativos; procuradurías que coadyuvan en la defensa de menores, mujeres, consumidores, trabajadores, campesinos, condóminos, etc.; y las propias instituciones de impartición de justicia, en sus diversas modalidades.

Es obvio que tales elementos deben de articularse coherente y consistentemente a efecto de que coadyuven, verdaderamente, a disminuir la corrupción administrativa. Ello no significa que dicha corrupción deba combatirse solamente con medios administrativos. Los sistemas de responsabilidades, profesionalización y ética de los servidores públicos son elementos fundamentales en este propósito, como lo es también la simplificación administrativa.

Para lograr mayor transparencia en la gestión pública, es fundamental que los órganos de control interno y externo fortalezcan su actuación en esta dirección y lo podrán hacer en la medida que identifiquen áreas susceptibles a la corrupción, diagnostiquen sus causas y promuevan la asunción, por parte de los responsables e involucrados, de compromisos claros y precisos de modernización de su gestión y apoyen con recursos su instrumentación.

Ante este reto, la participación social es esencial para tener éxito. El problema de la corrupción administrativa, sobre todo la que se da por los contactos servidor público-ciudadano en oficinas y ventanillas, se deriva del juego de intereses entre ambos, en la medida en que el primero procura ventaja material, sea por dar una rápida respuesta o por pasar por alto las exigencias del trámite, y el segundo para no perder tiempo, para no pagar lo requerido o para lograr su propósito sin cumplir con los requisitos establecidos. Consecuentemente la intervención ciudadana deberá jugar un papel esencial, en

la medida en que existan canales adecuados de comunicación y se organice su actividad en términos claros y acotados. En todo caso la participación se deberá dar por lo menos, en dos momentos: en la fijación de prioridades y en la evaluación de resultados.

Racionalidad de la gestión

En el fondo, la simplificación administrativa es una forma de racionalidad, entendiendo esta como la adecuación de medios disponibles y escasos para lograr fines deseables y posibles. En tanto racionalidad, coadyuva a que las tareas realizadas agreguen valor y disminuyan el costo de los procesos implicados. No se trata, sin embargo, que la simplificación administrativa, a la manera de la reingeniería de empresas, encuentre oportunidades para el despido de personal. En realidad, la sencillez y efectividad de las tareas, permite que el servidor público se desempeñe mejor y aumente su capacidad de trabajo, en beneficio del propio ciudadano.

No obstante, la modernización de la gestión pública debe crear oportunidades para renovar actitudes y aptitudes de los servidores públicos; debe propiciar la actualización de habilidades requeridas para las exigencias de nuevos criterios de desempeño.

Así pues, el ahorro de recursos es otro de los valores de la simplificación. Hay ahorro al dejar de realizar tareas sin valor para el propósito esencial de la función gubernamental o administrativa correspondiente y dedicar esfuerzos a acciones con propósitos útiles y significativos, tanto para la administración como para el ciudadano.

Hay ahorros también, en la medida que se evita el papeleo, la exigencia indiscriminada de documentos que sólo engrosan expedientes en aras de un pretendido control o registros que a pocos, si es que a ninguno, sirven. Los costos del "papeleo", al medirlos, se antojan exorbitantes. Piénsese en lo que significaría eliminar una simple hoja de papel en un trámite que deben hacer anualmente alrededor de 600 000 usuarios (por citar un ejemplo de carácter fiscal referido al pago de tenencia y refrendo de derechos de control vehicular) y que debe ser llenado, copiado, revisado, cotejado, autorizado (varias veces), sellado, trasladado, catalogado, archivado, conservado y eventualmente destruido. Si se pudiesen cuantificar los costos que ello implica (y se puede hacer con relativa facilidad) en tiempo de trabajo, en dinero (viajes, papel, archivos de trámite y de concentración, equipos, etc.) y en las actividades que se dejan de hacer (con mayor valor por supuesto), verdaderamente los ahorros serían deseables de alcanzar. Si multiplicamos dichos ahorros por eliminar una sola hoja, piénsese en los que se podrían generar por cientos de papeles de cientos de trámites.

Así, el valor de la racionalidad de la gestión se manifiesta en requisitos mínimos (sobre todo de documentos) exigidos, instancias de revisión y autorización estrictamente esenciales, acercamiento de oficinas al domicilio de los particulares, evitando traslados onerosos, servicios de información accesibles por vías que no requieran la presencia física del interesado, la concordancia entre diversas instancias que intervienen en un solo proceso de tramitación y formatos simples, claros y con la posibilidad de obtenerlos y entregarlos por vías de comunicación adecuadas y la automatización de procesos de trabajo.

Los esquemas administrativos útiles para lograr los ahorros de tiempo y dinero, y con ello eficiencia y efectividad, tomarían la forma de ventanillas únicas, comisiones coordinadoras, formatos rediseñados mantenidos al mínimo, medios de información telefónica abiertos todo el tiempo (es decir, más allá de los horarios normales de oficina), cobros en instituciones bancarias o comerciales, dictámenes únicos y factibilidades consistentes.

Se trata, en suma, de hacer una gestión eficiente (en tanto abatidora de costos y más productiva), eficaz (en tanto cumplidora de objetivos con mérito y valor) y efectiva (en tanto que minimiza costos y maximiza resultados deseables para la mayoría de los ciudadanos), fundada en la confianza entre las dependencias de un mismo ámbito de gobierno y aún entre órdenes distintos de gobierno, y sostenida por valores de legalidad, pertinencia y corresponsabilidad.

Legitimidad de la gestión

La mayor o menor aceptación que tenga entre los ciudadanos una administración pública, depende de su apego a las normas vigentes y del uso de medios para hacerlas cumplir a otros, además de su capacidad de responder a las expectativas y demandas sociales que se depositen o planteen al gobierno. En la actualidad ningún gobierno puede sostener su legitimidad sin una gestión pública que mantenga la vigencia y el respeto a la ley, la conducción del conjunto social con equidad y la respuesta a rezagos colectivos que pueden debilitar (y de hecho lo hacen) el tejido social.

En tal sentido, el papel del gobierno frente a la sociedad que conduce, adquiere un carácter regulador de los términos de

intercambio entre privados que mantenga, en un equilibrio dinámico, los procesos de generación y distribución de riqueza y las condiciones de reproducción del sistema socio-económico.

Cuando las normas, vistas como regulaciones estatales de la vida social, constriñen la creatividad y el empuje particular y privado, imponen cargas onerosas e inequitativas a ciertos grupos respecto de otros o simplemente no crean condiciones de certidumbre y seguridad jurídica para los privados, entonces el gobierno pierde legitimidad, adquiere un omnímodo poder regulatorio (sobreregulatorio) y se convierte en un obstáculo para las actividades productivas.

Es aquí donde la simplificación de normas aporta un indiscutible valor a la gestión pública, tomando la forma de desregulación o de desreglamentación administrativa. Esta se manifiesta no sólo en menos normas sino, más trascendentemente, en mejores normas, en la certeza jurídica de las relaciones con las autoridades y entre particulares, en los medios disponibles de defensa de los ciudadanos ante actos autoritarios o ilegales de la administración, en la existencia de un moderno y sencillo marco jurídico accesible al conocimiento de sus destinatarios, flexible en cuanto a la determinación de conductas exigibles e inhibidor de conductas discrecionales que vayan en contra de los intereses legítimos de la sociedad en su conjunto y de los ciudadanos en lo particular.

Las manifestaciones administrativas de estos valores toman la forma de la afirmativa ficta o silencio administrativo, concomitante a la especificación de casos encuadrados en la negativa ficta, la congruencia y armonía de normas y reglamentos que impliquen la intervención de varias

dependencias sobre materias semejantes o estrechamente vinculadas entre sí, la actuación de procuradores sociales, tribunales de conciliación y arbitraje, y de justicia administrativa que sean eficientes y eficaces (y sobre todo que orienten y asesoren a los afectados), y la formalización de la tramitación, no sólo en reglamentos sino en registros de trámites y manuales de procedimientos, que estén disponibles y sean consistentes, actualizados y conocidos tanto por ciudadanos como por servidores públicos.

La contribución del control al desarrollo administrativo

Los órganos de control tendrían un especial interés, no de hacer la modernización jurídica del marco de actuación gubernamental, dado que esto sería competencia de cada área administrativa y en última instancia, del titular del Ejecutivo con la intervención que merezca el Congreso estatal, sino de vigilar su cumplimiento a efectos administrativos y evaluar el desempeño de la gestión (y de sus servidores públicos) ante la ciudadanía, a través de diversas vías y mecanismos.

Los valores aludidos, desde luego, no son privativos del interés de la Contraloría, más bien deben serlo del conjunto de la administración pública; no obstante, sí es del interés de la Contraloría promoverlos, orientarlos y evaluarlos, en atención a sus fines sustantivos.

La implementación de cambios administrativos en el corto y mediano plazos, que ofrezcan resultados concretos, no es tarea sencilla. Además de la voluntad de los altos niveles de decisión estratégica, se requiere de adecuados mecanismos

de coordinación, control y evaluación que faciliten tanto su diseño como su seguimiento y valoración a efecto de proponer medidas complementarias que refuercen los avances, casi siempre graduales y selectivos.

La transformación de la función del control a-posteriori, fiscalizador y eventualmente punitivo a otro de carácter preventivo, ex-ante y contribuidor de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, se basa, entre otros factores, en la modernización de los procesos de la administración pública.

En la medida que el quehacer administrativo se sustente en normas claras, procesos simples y ágiles, actitudes y capacidades manifiestas de una mayor profesionalización de los servidores públicos y en el uso de modernas tecnologías de información y comunicaciones, sus posibilidades de alcanzar altos niveles de desempeño y aceptabilidad, serán mayores. A todo ello deben contribuir los procesos asociados a valorar desempeños, a transformar procesos y técnicas, y a impedir intervenciones y regulaciones ociosas carentes de valor.

Desde otra perspectiva (más administrativista), el control cierra el círculo del proceso administrativo, realimentando la toma de decisiones, la definición de objetivos y metas, y la vigencia de reales y verdaderas demandas sociales. Así, el control se visualiza también, como un medio útil para que la gestión no se convierta en procedimientos rutinarios cómodamente prefabricados, amén de la observancia de la legalidad y de los sanos criterios de efectividad y economía del gasto.

Desde luego, una modernización (o transformación) del control, no da linealmente como resultado la modernización administrativa, como tampoco lo daría la transformación de

los procesos de planeación-programación-presupuestación. No obstante, dado su carácter "globalizador" (de coordinación del resto de la administración) su impacto no es desdeñable.

Como ya fue señalado, la función de control, en sí misma, no produce el desarrollo administrativo, pero sí lo puede impulsar y promover en la medida en que valore los procesos de gestión pública y establezca líneas de trabajo en esa dirección. Por otra parte, no se trata de que las contralorías internas (como expresión administrativa de la función) se transformen en unidades de desarrollo administrativo. Mas bien, debe procurarse que tanto las áreas de programación-planeación, las de desarrollo institucional y las propias áreas de control, trabajen de común acuerdo, coordinadamente, para promover e impulsar la modernización administrativa en sus diversos ámbitos y dimensiones.

En todo caso, quien sí podría evaluar los resultados, efectos e impactos de la modernización administrativa, serían precisamente las contralorías internas, bajo criterios previamente definidos con las unidades administrativas intervinientes.
Si bien no se trata de reproducir los esquemas administrativos federales en el Estado de México, lo cierto es que vincular el desarrollo administrativo al control tal y como lo hizo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a fines de 1994, es una experiencia digna de tomarse en cuenta.

La potencialidad del control se hizo manifiesta, en ese caso, al articular acciones de modernización y desarrollo administrativo junto con tareas de atención ciudadana, quejas y denuncias, y programas de calidad en el servicio y usuario simulado, que dieron lugar, también, al Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP).

La necesidad de interlocutores idóneos entre las administraciones federal y estatal, parece ser una razón adicional para reunir en la Secretaría de la Contraloría, las tareas de la modernización administrativa, sobre todo si se atiende la necesidad de articular las gestiones federal y estatal en diversos rubros.

En el mismo sentido se podría aprovechar (como se ha hecho) la actuación de las contralorías municipales, a condición de que trabajen en estrecha colaboración con las áreas de apoyo administrativo y de presupuesto correspondientes.

3. La complejidad administrativa

El rápido crecimiento demográfico del Estado de México, lo ubica como la entidad más poblada del país, con poco más de 13 millones de habitantes; su dinámica poblacional, en mayor medida, ha dependido en las tres últimas décadas, de flujos migratorios provenientes principalmente del Distrito Federal y de los estados de Hidalgo, Michoacán, Puebla y Oaxaca, debido a su situación geográfica y las condiciones que ofrece para su desarrollo.

En treinta años (1970-2000) la población del estado se incrementó en un 240%, mientras que la población del país aumentó un 101%; se proyecta que para el año 2020 la población de la entidad sea de 16.6 millones de habitantes, la cual se asentará en el 1.1% que representa la extensión territorial de la entidad respecto a la superficie total del país.

La magnitud de la población resulta tan importante que, el Estado de México por ejemplo, tiene más habitantes que Costa Rica, Australia, Bélgica o Portugal. Además su crecimiento, en cinco años es igual al registrado por Suecia en 45 años o por Italia en 37 años.

En cuanto a la distribución demográfica, los habitantes en las zonas urbanas representan el 84.4% de la población total de entidad y el 15.6% se ubica en las zonas rurales. Esta situación se manifestó en la integración de dos zonas metropolitanas conformadas en torno del Distrito Federal y la ciudad de Toluca, de tal suerte que, el 84% de la población radica en 35 municipios conurbados y el 16% restante se encuentra disperso en 87 municipios. Ambas zonas enfrentan ya los consabidos problemas derivados de los conglomerados humanos, como lo es la carencia o deficiencia en la prestación de servicios públicos.

Este proceso ha generado un aumento de las demandas y necesidades sociales, principalmente en los rubros de comunicación, salud, empleo, vivienda, transporte y seguridad pública; situación que le significan al gobierno y a su administración pública la necesidad de transformarse, a fin de incrementar su capacidad de respuesta para atender las legitimas peticiones ciudadanas y promover el desarrollo de la entidad.

La presencia de esta problemática ha impuesto, en los años recientes, la ampliación de las tareas gubernamentales y, en consecuencia, la extensión de la infraestructura administrativa. En este último rubro, el gobierno de la entidad enfatizó las acciones para incrementar y reordenar la estructura y funciones del aparato administrativo, a fin de

responder con mayor efectividad a los problemas sociales y económicos existentes. En 1989, la administración pública del Estado de México, tan solo en su sector central, se integraba por ocho secretarías y la Procuraduría General de Justicia, las cuales resultaron insuficientes para enfrentar las exigencias sociales; de ahí que se modificara esta estructura para crear otras secretarías que enfrentaron las tareas de control y evaluación de la función pública (Secretaría de la Contraloría); protección del ambiente (Secretaría de Ecología) y administración de la red carretera, regulación del transporte y de las comunicaciones de jurisdicción estatal (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); independientemente de los importantes ajustes realizados a las unidades administrativas de todas las secretarías.[9]

Derivado de este proceso, en 1993 la administración pública estatal se encontraba integrada, en un sector central por 11 secretarías (General de Gobierno; de Finanzas y Planeación; del Trabajo y de la Previsión Social; de Educación, Cultura y Bienestar Social; de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; de Desarrollo Agropecuario; de Desarrollo Económico; de Administración; de la Contraloría; de Comunicaciones y Transportes; y de Ecología y por la Procuraduría General de Justicia.

El sector auxiliar se encontraba integrado por 208 organismos auxiliares, entre los que se encontraban: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y asociaciones civiles. Existiendo además, 10 órganos desconcentrados por materia o función.

Municipal, Revista del IAPEM, No. 18, abril-junio, Toluca, 1993, pp. 22-24.

16 Gobierno del Estado de México, Memoria del Programa de Simplificación Administrativa, Secretaría de Administración, septiembre 1987-junio 1989, Toluca, 1989, p. 24.

17 Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, Gobierno del Estado de México, pp. V-8-9.

18 Idem.

El total de unidades administrativas era de 2, 656 que comprende desde jefaturas de departamento hasta secretarías, de las cuales el 93% corresponde a niveles de mandos medios y el 7% a mandos superiores. En esta estructura se encontraban laborando 198, 938 servidores públicos del Poder Ejecutivo, en los que se incluyen profesores, policías, custodios, médicos y personal administrativo. En relación con el total de habitantes de la entidad, existen 15 servidores públicos por cada mil habitantes; si de esta cantidad se excluye el magisterio la cifra es de 11 servidores públicos por cada mil habitantes. En países como Estados Unidos existen 67 servidores públicos por cada mil habitantes y en los países europeos la cantidad rebasa los 100 servidores públicos; lo cual indica que la administración pública de la entidad no tiene el volumen exagerado que algunos pretenden hacer creer.

Las funciones de educación, salud y seguridad pública absorben el 91.2% del total de los servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal y el 8.8% se distribuye entre los demás sectores. Esta problemática no es una condición para implementar obligadamente la práctica burocrática, sino más bien, una oportunidad para redistribuir y profesionalizar a los servidores públicos.

En cuanto a los trámites y servicios que prestaban los sectores administrativos del Poder Ejecutivo estatal, tanto internos como las relacionadas con los particulares, eran 864 los cuales no en todos los casos se encontraban debidamente documentados, señalando requisitos solicitados, tiempo de respuesta, horario de atención, costo, ubicación y teléfonos de oficinas públicas, entre otros. De manera particular, se elaboraron algunas guías de trámites y servicios para documentar e informar a los ciudadanos sobre las condiciones

administrativas para realizar sus gestiones.

Por la naturaleza de sus funciones, las secretarías que más trámites y servicios brindan son: la Secretaría General de Gobierno (124), en la que se encuentran las relacionadas con seguridad pública y tránsito, protección civil, registro público de la propiedad, y registro civil; Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social (188), resaltando por su magnitud aquéllos servicios prestados a los alumnos y al magisterio; Secretaría de Desarrollo Agropecuario (92), destacando los trámites relacionados con la promoción ganadera, infraestructura rural y protección de bosques; y la Secretaría de Administración (64), en la que se ubican trámites de carácter interno vinculados con la administración y desarrollo del personal, control patrimonial e informática. Al respecto, cabe señalar la dificultad y el retraso para actualizar el conjunto de estos trámites y, sobre todo, darlos a conocer al público usuario.

No obstante, los avances alcanzados por esta estructura administrativa, sus resultados fueron rápidamente rebasados por la dinámica social y por la complejidad de los problemas que enfrentaba. El gobierno al tomar mayor conciencia de la necesidad de contar con una administración pública eficaz, transparente y competitiva, que impulse el desarrollo de la entidad y contribuya al fortalecimiento de los procesos democráticos, diseña y emprende un conjunto de programas y acciones tendentes a modernizar su aparato administrativo.

Los primeros intentos sistemáticos que al respecto hizo el gobierno de la entidad, se orientaron primordialmente a adecuar la estructura orgánica de la administración, y a modificar procedimientos internos de trabajo de acuerdo a las nuevas responsabilidades y objetivos encargados al aparato público; sin embargo, estas acciones, si bien son importantes para definir con mayor claridad y precisión

las funciones y responsabilidades de las dependencias y organismos auxiliares, los resultados obtenidos con su ejecución fueron mínimos para el proceso de modernización de la gestión pública, toda vez que la acción administrativa seguía manifestando un funcionamiento organizacional vertical, retardo en las respuestas a los ciudadanos, deficiencia en atención al público, presencia de conductas deshonestas de servidores públicos y sobreregulación de las actividades de los particulares, entre otras.

El desarrollo de acciones técnico-instrumentales que emprendió inicialmente el gobierno para modernizar su administración pública, mostraron limitaciones e insuficiencias en el cumplimiento de este propósito, en razón de que los esfuerzos realizados modificaron prioritariamente la apariencia del aparato público, sin introducir certeza, agilidad y eficiencia en su actuar. De ahí que la transformación del aparato administrativo haya permitido incrementar la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas sociales; sin embargo, la propuesta central de modernización de la administración pública para hacerla ágil, flexible y transparente ha recibido poca atención y se ha aplazado su incorporación a los nuevos valores democráticos que experimenta el país, y a la visión y misión renovadas que debe cumplir la administración pública.

Estos factores y otros de carácter social, económico y político han coadyuvado a que persista la complejidad administrativa en la entidad, su atención implica más que modificar estructuras orgánicas, dignificar oficinas públicas, reducir tiempos de atención o incluso acercar trámites y servicios al lugar en donde se requieren. Se trata de un asunto vinculado con las condiciones económicas de la entidad, con los distintos

comportamientos organizacionales y sociales, con los nuevos arreglos de las instituciones, y con la visión y habilidad del Poder Ejecutivo para concretar programas y proyectos gubernamentales. Atender esta problemática requerirá incidir en este tipo de factores de carácter estructural.

El Estado de México enfrenta un conjunto de situaciones de este orden que agudizan el burocratismo y retardan la modernización de la administración pública; sus efectos se visualizan por el detrimento de la imagen del gobierno frente a la sociedad y la atención de demandas sociales de manera tardía. Al respecto, se señalan algunos elementos que denotan esta complejidad administrativa.

El crecimiento de la población en la entidad ha generado no solo el aumento de las demandas y necesidades sociales, sino además las ha hecho más amplias y complejas. Ahora el gobierno se enfrenta a peticiones relacionadas con educación, transporte público, vivienda, empleo, salud, seguridad pública y justicia, lo cual exige que la administración pública, aparte de atender estas demandas, lo realice con oportunidad, eficacia y transparencia; sin embargo, la magnitud de esta problemática ha rebasado la capacidad del aparato administrativo provocando lentitud e ineficiencia en trámites y servicios vinculados con agencias del ministerio público, construcción de vivienda, atención médica, regulación del transporte público, instalación y operación de empresas, entre otros.

Así mismo, los ciudadanos en una actitud más participativa, exigente y corresponsable desean intervenir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales, a fin de obtener de ellas el mayor beneficio posible; ahora su interés

no se reduce a conseguir beneficios temporales o aislados, sino en que los resultados que se obtengan con dichas acciones reduzcan o eliminen los problemas que padecen.

El conjunto de estos obstáculos y deficiencias a las que se enfrentan los ciudadanos para realizar un trámite o solicitar algunos servicios, provoca que la mayoría de ellos, al carecer de respuestas oportunas y eficaces en la atención de sus solicitudes, opten por no cumplir con sus obligaciones o ejercer sus derechosproduciendo en consecuencia altos índices de irregularidad y clandestinidad en sus actividades.

La presencia de este fenómeno, generado además por la complicidad de algunos ciudadanos, se está ampliando y arraigando cada vez más en nuestra sociedad, provocando que los programas y acciones que emprende la administración pública para revertir esta situación queden en ocasiones minimizados, como es el caso del transporte público, en el que la mayoría de las unidades que prestan este servicio son irregulares; en ecología, con empresas y vehículos que no cuentan con las condiciones y autorizaciones respectivas para su operación y circulación; o en procuración de justicia, con altos niveles de impunidad por la falta de denuncias de las víctimas del delito, entre otros.

Por otro lado, las fuertes crisis económicas que ha experimentado el país, y particularmente el Estado de México, dejan en claro que sus efectos alcanzaron al gobierno, diluyendo la idea de que éste posee recursos financieros ilimitados para la ejecución de programas. Esta condición fue aceptada tardíamente por el gobierno, retrasando con ello la toma de decisiones mucho más eficientes y oportunas para optimizar los activos de los que disponía, y para emprender acciones de modernización administrativa que le permitieran, no sólo

el ahorro de recursos, sino además, mantener estándares mínimos de calidad en el quehacer administrativo.

La falta de recursos financieros agudiza la baja cobertura y calidad de los trámites y servicios, encontrándose una alta concentración de oficinas públicas en la capital del estado y en el Valle de México, lo que ocasiona prolongados desplazamientos de los usuarios para realizar sus trámites con la consecuente pérdida de tiempo, dinero y oportunidad en sus gestiones. La incipiente incorporación de nueva tecnología y equipo al quehacer gubernamental no ha podido sustituir, por ese hecho, el uso de técnicas tradicionales y manuales de trabajo que, por el incremento del público usuario, quedan completamente desfasadas, provocando amplios tiempos de atención y resolución a las solicitudes ciudadanas.

Los abusos que en el desempeño de sus responsabilidades mostraron algunos servidores públicos, el exceso de recursos utilizados en el quehacer administrativo y la ineficiencia en el cumplimiento de programas y proyectos gubernamentales, constituyen otros factores de la complejidad administrativa. En respuesta, el gobierno pretende revertir esta situación, diseñando e instrumentando un conjunto de medidas orientadas a prevenir la aparición de este tipo de conductas y garantizar el ejercicio ético y responsable de la función pública. No obstante, esta estrategia privilegió las modificaciones formales, mediante la expidición de acuerdos, decretos, normas y disposiciones administrativas como elementos para el cambio y factor de modernización de la administración pública.

Al respecto, se amplió y precisó el marco jurídico-administrativo para que los servidores públicos ajustaran su actuación estrictamente a éste, se establecieron políticas para que

las adquisiciones y uso de bienes y servicios se realizaran bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, a efecto de evitar gastos innecesarios en el quehacer administrativo; sin embargo, la utilización excesiva de este tipo de mecanismos y la incorporación de nuevos sistemas de control para verificar su cumplimiento, provocaron mayor complejidad en la red burocrática. El resultado ha sido una sobreregulación de los procesos internos de trabajo de la administración pública y de las propias actividades de los particulares y, en consecuencia, exceso de trámites y requisitos para cumplir obligaciones o ejercer derechos frente a la autoridad gubernamental, y esquemas de control punitivos enfocados a detectar responsables más que a prevenir deficiencias. Estos síntomas se han presentado principalmente en trámites y servicios relacionados con regulación sanitaria, desarrollo urbano, tránsito y transporte, procuración de justicia y control de la contaminación atmosférica.

La insuficiencia de mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional con los que operan las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos, ha generado en la administración pública, duplicidad de esfuerzos en las acciones gubernamentales y dispendio de recursos en su ejecución. El ciudadano se ha visto afectado por esta situación toda vez que, en una misma materia, es sujeto de regulaciones por parte de los gobiernos federal, estatal o municipal e incluso por unidades administrativas de un mismo ámbito gubernamental. El resultado es un exceso de trámites y requisitos que tiene que cumplir con la consecuente pérdida de tiempo en la obtención de respuestas a sus solicitudes.

1.4 Las limitaciones de las transformaciones administrativas

Aunque sería necesario recopilar evidencias para probarla, la siguiente afirmación pudiera ser ilustrativa de los alcances de la política de modernización administrativa en el Estado de México: *las transformaciones administrativas registradas se han debido más a una adaptación coyuntural de las instituciones administrativas a su entorno, que a un deliberado y explícito programa de reformas. En consecuencia, los cambios, salvo contadas ocasiones, se han percibido más en el nivel microadministrativo que en el conjunto de la administración.*

En otras palabras, cada dependencia ha venido utilizando y adecuando tecnologías, procesos y paradigmas, bajo una visión sectorial restringida por sus propias condiciones, ante la ausencia de una estrategia pensada, articulada, coherente y consistente que pudiese empezar por la redefinición de los grandes sistemas de coordinación global y de orientación general (V. gr.: presupuesto, informática, personal, servicios de apoyo, contabilidad, etc.) y continuar con las características peculiares de los sectores o de las funciones intersectoriales (V.gr.: vivienda, empleo, seguridad pública, regulación urbana, etc.)

Así, la política de reforma administrativa en el estado ha sido más adaptativa, reactiva, coyuntural, implícita, desarticulada, inmediatista, formalista y segmentada.

La modernización administrativa, en la administración pública del Estado de México, en la década de los noventa siguió diversas líneas. Veamos a continuación sus perfiles:

Primera línea: Las estructuras formales de organización

Como muchas reformas de la administración, en el Estado de México se ha dado un especial énfasis a las estructuras orgánicas reflejadas en reglamentos interiores, manuales de organización y normas operativas de la gestión interna, desde hace más de tres décadas.

No obstante, si bien estas reformas han facilitado, de alguna manera, una mejor microadministración al propiciar mayor claridad en la distribución funcional, lo cierto es que no han podido superar los esquemas de concentración, centralización y control de las unidades administradoras del presupuesto y las que ejercen el control global de gestión y las evaluaciones programático-presupuestal y de resultados, esta última todavía escasa, por cierto.

Por otra parte, las estructuras formales enfrentan el problema perenne de la brecha que hay entre la estructura aprobada y la estructura orgánica que opera en la realidad. Los organogramas y sus bases de formalización gubernamental se han convertido en un mero "punto de referencia" para el funcionamiento burocrático, éste sí más dinámico y cambiante. Aunque esta condición no es un mal en sí misma, dado que el presupuesto es el que disciplina la estructura formal, también es cierto que, en aras de la flexibilidad, se maneja con discrecionalidad al personal, asignándolo a otras tareas y funciones que rompen con el diseño orgánico adecuado, provocando ineficiencias, duplicidades y vacíos.

Adicionalmente, el hecho de que la Secretaría de Administración sea la que dictamine y apruebe en última instancia, todas las estructuras administrativas, ha creado un espacio de confrontación con el resto de las dependencias. Desde luego

que una sana política de austeridad en el gasto, deberá de propiciar un mejor control en el crecimiento de la burocracia administrativa, aunque parecería que aún sin crecimiento, las "negociaciones" dependencias-Administración, se cobijan de amplia discrecionalidad y no de criterios objetivos y racionales.
En resumen: la formalización de las estructuras orgánicas no ha propiciado ni una administración más racional, ni ha disminuido el gasto público en materia de remuneraciones a servidores públicos, al no establecerse en términos explícitos, congruentes y sostenibles, criterios en materia de organización administrativa.

Segunda línea: La profesionalización de los servidores públicos

Esta línea la abordaremos en dos momentos: el que corresponde a la gestión de los recursos humanos y el establecimiento de una carrera administrativa. Los dos deben ligarse estrechamente para efectos prácticos, aunque aquí las comentaremos por separado.

Donde se han percibido mayores avances en la administración estatal, ha sido precisamente en el propósito de establecer un Sistema Integrado de Personal que facilite el manejo de la información relativa a la gestión de los recursos humanos.
Asuntos como los tabuladores de sueldos, curvas salariales, escalafones, registros y movimientos de personal y otros, han sido adaptados a las cambiantes condiciones laborales internas del gobierno y externas a éste. La expedición en 1999, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, facilitó la instrumentación del modelo de gestión del personal.

En donde es necesario avanzar con mayor empuje, es en la profesionalización de los servidores públicos, tanto de base

(sindicalizados) como supernumerarios y de confianza. Es obvio que, a pesar de la Ley aludida, no existen todavía los elementos para hablar de una carrera administrativa, dado que desde el reclutamiento hasta el retiro del personal, la discrecionalidad que a veces raya en un franco patrimonialismo, es lo que debilita los valores y el desempeño, amén de que los sistemas de evaluación no han tenido impacto significativo en la valoración de la productividad del servidor público, ni son base para las promociones, estímulos o recompensas.

En otra dimensión, pero muy estrechamente ligado a lo anterior, la capacitación y actualización de los servidores públicos se ha concentrado en los niveles operativos y de apoyo, descuidando lo propio, en los mandos medios y superiores. No obstante, la realización de seminarios periódicos, desde nuestro punto de vista, no han incidido en una verdadera actualización de los involucrados, ya que generalmente sus contenidos abordan sólo la aplicación de técnicas de comunicación, motivación y otras de carácter conductual o psicosocial, dejando de lado: el análisis de procesos, el diseño de políticas públicas, la toma de decisiones, las habilidades directivas, la planeación gubernamental, etc., por lo que poco se ha logrado en una verdadera transformación de la gestión pública y de sus formas de entenderla y ejercerla.

En resumen: No existe todavía una base útil para impulsar la carrera administrativa en el estado de México, que esté vinculada a la elevación de la capacidad profesional de los servidores públicos y que incentive su actualización, desarrollo y desempeño.

Tercera línea: Procedimientos de trabajo y atención al público

Aunque hipotéticamente los procesos de trabajo administrativo obtuvieron cierta atención, a partir de la elaboración de algunos manuales de procedimientos y fueron más recientemente impactados por las tecnologías de informática y telemática, lo cierto es, que hasta hace algunos años los procedimientos se modificaban más por las escasas iniciativas de las dependencias y no por una estrategia modernizadora.

Esta desatención se hizo más dramática en aquellos procesos intersectoriales de carácter horizontal, en los que intervenían (y todavía lo hacen) varias dependencias y organismos auxiliares, de manera desarticulada, fragmentada y muchas veces conflictiva. Las tareas para la producción de vivienda de interés social, la apertura, operación e inspección a empresas y la regulación del transporte público y privado, son típicos ejemplos de defensa de feudos burocráticos, regulaciones excesivas e inútiles, criterios dispares y de poco valor para el destinatario final.

Todo ello trajo justificados reclamos sociales de lentitud burocrática, corrupción a todos los niveles, sobreregulación obstaculizadora de la iniciativa económica y otra serie de malestares, que cuestionaron la eficacia y efectividad de la administración pública.

Dada la evidente sensibilidad social frente a las instancias administrativas estatales, es precisamente en esta dimensión, en donde se ubica la tarea y el esfuerzo de la simplificación administrativa, la desburocratización, la mejora regulatoria y la defensa del particular frente a la administración, de cuyos resultados y experiencias, da cuenta el presente volumen.

Muy estrechamente ligado a lo anterior, se emprendieron

esfuerzos significativos, sobre todo, a partir del inicio de la década de los ochenta, para mejorar los medios de información y orientación del público. Hay que reconocer, no obstante, que el énfasis se dio en los mecanismos de atención al público visto genéricamente, es decir, sin particularizar su vínculo con algunas dependencias u organismos.

En realidad el mejorar la atención al público se asumió, fundamentalmente, como una actividad para proporcionar información de algunos trámites, domicilios de oficinas públicas y nombres de servidores públicos, y no necesariamente como un útil y deseable resultado de un esfuerzo previo de disminución de papeleo, filas, firmas, visitas a oficinas, antesalas, etc.

Los medios diseñados para tal mejoramiento tomaron la forma de módulos de información ubicados en lugares de amplia afluencia de ciudadanos y dentro de oficinas públicas y, más recientemente, algunos "kioscos" de consulta, basada en medios informáticos (touch screen), también servicios de información telefónica a la ciudadanía y escasos tableros informativos de requisitos, responsables y plazos de trámites de alta demanda ciudadana, junto con trípticos informativos.

En otro orden, se inició la operación de medios para la presentación de quejas y denuncias de ciudadanos contra servidores públicos, a través de buzones de quejas, teléfonos habilitados ex-profeso, y la actuación de contralores internos habilitados en dependencias y organismos auxiliares, dispuestos a recibir, atender y resolver, bajo procedimientos y tiempos precisos, cualquier queja o denuncia.

Con todo lo valioso de estos medios, es necesario reconocer que la simple orientación e información al público no mejora necesariamente ni la actuación de los servidores públicos, ni

el trato que reciben los ciudadanos. Falta mucho por hacer.

Cuarta línea: Tecnología teleinformática

La tecnología informática y de telecomunicación, ha sido vista como un importante apoyo a la modernización administrativa, sobre todo en procesos en donde se manejan gran cúmulo de datos y un elevado número de transacciones.

En sus primeras aplicaciones a la gestión de la administración estatal, (a fines de los años sesenta), la informática se usó en los procesos de recaudación fiscal, control patrimonial y en la elaboración de la nómina de todo el personal público. A medida que se fue haciendo más accesible dicha tecnología informática (al disminuir sus costos y simplificar sus mecanismos operativos de software) se extendieron sus aplicaciones a otras tareas gubernamentales.

A principios de la década de los ochenta se centraliza la normatividad y dictaminación para la adquisición y aplicaciones de la informática, con la pretensión de hacer consistente los sistemas diseñados, abatir costos de compra y vigilar la calidad del hardware y software adquiridos, así como los servicios de mantenimiento y actualización correspondientes.

A pesar del sano propósito de establecer una adecuada política informática que propiciara la apropiación, aplicación y actualización de esta importante herramienta, la administración estatal ha tenido que enfrentar diversos problemas, expuestos a continuación:

- *Centralización de la regulación informática.*- Ante el avance rápido de la tecnología y la variedad de sus aplicaciones, se observa una excesiva centralización en las decisiones en la

materia, lo que ocasiona incremento en los costos y lentitud en las aplicaciones.

- *Desigual infraestructura informática*.- Si bien ha habido una importante creación de infraestructura informática tal y como se puede observar en el Programa Integral de Desarrollo Informático del Gobierno del Estado de México 1999-2005, también es necesario reconocer que dicho equipamiento no ha correspondiendo a un desarrollo equilibrado de las capacidades informáticas de las dependencias y organismos estatales.

Mientras se encuentran unidades con un fuerte contenido informático en sus procesos clave, existen otras que apenas están valorando las posibilidades de la aplicación de la informática. Esta circunstancia se ve reflejada también, en la disponibilidad de especialistas y técnicos en la materia, pues mientras las primeras tienen capacidad para competir en la contratación de personal con perfiles idóneos, las segundas se encuentran en desventaja al no poder hacerlo, lo que provoca que la brecha se vaya agrandando.

- *Desatención en la aplicación de la informática en procesos clave o estratégicos*.- Apenas en los últimos tres ó cuatro años, se ha manifestado una mayor preocupación por usar la informática en el desarrollo de funciones sustantivas tanto para la gestión interna como la prestación de trámites y servicios públicos. Todavía se encuentran algunas resistencias en estas aplicaciones, dado que la informática rompe con los cotos burocráticos, transparenta las relaciones con los ciudadanos, elimina la discrecionalidad de los servidores públicos que atentan contra los derechos de igualdad e imparcialidad de los ciudadanos, entre otros vicios.

- *Incapacidad para aprovechar racionalmente la tecnología.*- Existe una dramática subutilización de los equipos informáticos reflejada tanto en lo que corresponde a la capacidad de los equipos, como a los fines para los cuales se destinan. Existe una sobrada capacidad ociosa, los equipos no se destinan a procesos sustantivos primordialmente, y cuando lo hacen ,casi siempre son los que manifiestan mayor obsolescencia.

- *Escasez de recursos asignados a la informática.*- Desde hace algún tiempo, se ha establecido como un criterio de racionalidad y contención del gasto, las restricciones presupuestales en la adquisición de equipo de cómputo, no obstante las necesidades evidentes para mejorar la calidad de los servicios y la atención al público.

Estos criterios han podido superarse a partir de negociaciones casi personales que se convierten en verdaderos vía crucis para los que se han comprometido con la modernización tecnológica aplicada a la gestión pública.

La reciente presentación del proyecto "gobierno electrónico" por la Secretaría de Administración, abre interesantes posibilidades de ampliar la infraestructura teleinformática, aprovechar Internet para acercar el gobierno al ciudadano, lograr mejores controles de los procesos asociados y abatir la corrupción administrativa.

Quinta línea: La administración presupuestaria y del gasto público

La reforma de la administración del presupuesto se ha considerado como columna vertebral de cualquier reforma administrativa. La razón básica es que la manera en que se asigna, ejecuta y controla el gasto público, determina la

relación entre las dependencias de coordinación, orientación y regulación del conjunto de la administración pública y las unidades que conforman este conjunto, es decir, las dependencias sustantivas, ejecutoras de programas que atienden la mayoría de los cometidos que se asignan al gobierno.

Generalmente las reformas presupuestales, sobre todo las que se ubican en el ejercicio del gasto público y no las fiscales o tributarias, se hacen para fortalecer el control y la evaluación centralizada que facilite la optimización presupuestal. En otras palabras, la tensión natural entre la autonomía de gestión y el control del gasto, normalmente se resuelve a favor del segundo, lo que obstaculiza innecesariamente la efectividad de la propia gestión pública.

En la administración estatal, las características del presupuesto se pueden identificar en dos dimensiones: la primera es que generalmente se prepara con base en tendencias históricas, diseñado tradicionalmente por objeto del gasto y padeciendo restricciones desde hace ya varios años, por el significativo monto de la deuda pública. La segunda se ha visto como una ya larga aspiración de implantar el presupuesto por programas pasando desde luego por uno de "orientación programática", y cuyos intentos generalmente no se han concretado debidamente, quizá, por falta de decisión política y por escasez de capacidades de diseño tecnológico–metodológico, además de las presiones que imponen los programas y las contingencias enfrentadas.

Por lo que corresponde al control presupuestal y sus derivaciones en la contabilidad gubernamental y la elaboración de la cuenta

pública anual, estas se han observado desarticuladas y con dificultades para conciliar cifras, sobre todo, para generar un sistema de información útil para la toma de decisiones y, fundamentalmente, para facilitar el control legislativo y la rendición de cuentas.

Ante estos hechos, en los últimos dos años se ha venido concibiendo y diseñando una reforma presupuestal, fundada en una nueva estructura programática que se deriva deductivamente del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas institucionales de mediano plazo, y que se complementa con un sistema de medición con base en indicadores de desempeño construidos a partir de los grandes objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (estratégicos) de los subprogramas (de gestión) y de los proyectos específicos a ejecutar.

Cabe mencionar que estas modificaciones presupuestales complementadas con un sistema de seguimiento programático-presupuestal que precisa los costos de los programas, ha sido una eficaz adaptación del modelo de administración presupuestaria impulsada por el gobierno federal desde hace ya unos cinco años y que, por cierto, pretende homologar los mecanismos de todas las administraciones estatales del país.

La culminación de estos esfuerzos deberá concretarse en el diseño de un nuevo sistema de administración financiera que articule los diversos elementos que, hoy por hoy, caminan por su cuenta: el gasto público en su dimensión de ejercicio presupuestal, la evaluación programática y de desempeño, la contabilidad gubernamental, la planeación y programación, el

control presupuestal y la elaboración de la cuenta pública.

Cuando lo anterior se logre y propicie una mayor autonomía de gestión de las dependencias y organismos, una mayor efectividad del gasto y una racionalidad en su control, realmente se podrá hablar de una verdadera reforma presupuestal.

Sexta línea: La desregulación y actualización normativa

La modernización del marco normativo y regulatorio gubernamental no ha sido una tarea soslayada en los últimos años. De hecho, en 1995 se aprobaron suficientes reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en realidad se puede afirmar que desde esa fecha existe una nueva Constitución Política Estatal.

Como consecuencia de ello, se reformaron diversas leyes y reglamentos, trayendo aparejada la eliminación y derogación de normas obsoletas e inaplicables, o la integración de normas dispersas y contrapuestas en algunos aspectos en un solo marco normativo (V. gr.: El Código Financiero del Estado). El resultado fue disminuir el número total de ordenamientos vigentes, aunque no necesariamente el total de artículos y disposiciones obligatorias.

A pesar del evidente esfuerzo de modernización legislativa y normativa todavía queda un amplio conjunto de reglamentaciones de carácter administrativo que han impuesto una sobreregulación a la administración interna (manejo de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos) por una parte, y a la ciudadanía, por la otra, en diversas materias y campos.

Tales reglamentaciones se formalizan en circulares administrativas, instructivos, lineamientos, políticas de trabajo, manuales de organización y procedimientos de operación, etc., lo que forma un cúmulo difícil de conocer y mucho menos de aplicar. Todo ello ha colocado una especie de "camisa de fuerza" a la gestión creando una tensión entre el cumplimiento de las normas y el logro de resultados.

Por otra parte, si no se instrumenta lo que se ha dado en llamar en el gobierno federal la manifestación de impacto regulatorio, que anticipe la valoración de la pertinencia, objetividad, congruencia, beneficios y costos de las normas propuestas, nunca habrá una verdadera modernización normativa.

Una mejora regulatoria también deberá incidir en la armonización de la normatividad de diferentes ámbitos de gobierno. En aquellas cuestiones o materias en las que, por razones de la manera en que se han distribuido las competencias, intervienen dos ó más instancias gubernamentales (federal, estatal y municipal) se percibe la necesidad de, primero, establecer con mayor precisión los límites de las atribuciones y jurisdicciones y, segundo, los mecanismos y medios para potenciar la acción reguladora que, ante los particulares, debe ser una sola. De otra suerte, si no se logra esto, el gobierno (genéricamente hablando) se le tildará de burocrático, lento y dilapidador, perdiendo su legitimidad.

CAPITULO 1

2.1 Antecedentes de la modernización y simplificación administrativa (1981-1993)

Atendiendo los objetivos, dimensiones y premisas de la simplificación administrativa, el gobierno del Estado de México inmerso en esta política urgente e inaplazable de modernización, promueve un conjunto de acciones orientadas básicamente a simplificar y desregular su gestión, y transformarla en un mecanismo que facilite y agilice las relaciones que se tejen entre el gobierno y la sociedad.

Los antecedentes inmediatos de la simplificación administrativa en el Estado de México, se sitúan en 1981, siendo gobernador Alfredo del Mazo González (1981-1986), en cuyo periodo se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, publicada el 17 de septiembre de 1981, en la cual, como nueva normatividad para la actuación de la administración pública estatal, se precisaro exigencias inherentes que imprimía el desarrollo económico y social de ese momento.

Dicha Ley contemplaba, entre otras disposiciones, que la Secretaría de Administración sería la instancia encargada de prestar el apoyo administrativo que requieran las demás dependencias del Poder Ejecutivo estatal (art. 37). Su función no se limitaba a atender los aspectos de recursos materiales y humanos, de infraestructura y de normatividad administrativa, sino además buscaba diseñar e implementar acciones tendentes a mejorar los trámites y procedimientos que se generan entre las instancias gubernamentales y, sobre todo, los que son solicitados por la población. De ahí que se le encargue a esta dependencia "Elaborar e implantar programas de mejoramiento administrativo en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo, que permitan revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de gobierno".

En ese momento, contar con una dependencia que impulsara y coordinara acciones orientadas a modernizar la gestión administrativa en la entidad, constituyó un primer paso para institucionalizar el esfuerzo de simplificación concibiéndolo, no como una posibilidad, sino como una necesidad de trabajo con fines orientados a eficientar el desempeño de la administración y elevar la calidad de los trámites y servicios que se brindan a los usuarios intermedios (dependencias y entidades) y finales (ciudadanos). La intención de este ejercicio fue reducir el burocratismo presente en oficinas públicas, caracterizado por trámites obsoletos e inoperantes, requisitos excesivos, normatividad obstaculizante y contradictoria, mecanismos de coordinación deficientes, oficinas centralizadas, servidores públicos con actitudes contrarias a los intereses generales, entre otros; así como establecer criterios y lineamientos

normativos, técnicos y operativos para uniformar la elaboración de proyectos de modernización administrativa.[10]

Al asumir la gubernatura Alfredo Baranda García (1986-1987), estableció políticas administrativas para impulsar la modernización del aparato público: impulsar la transformación cualitativa de la administración pública estatal para el logro de los objetivos, planes y programas gubernamentales, e intensificar las actividades de simplificación de trámites y procedimientos.[11]

En este periodo, se formularon y ejecutaron 556 estudios y proyectos especiales en apoyo al proceso de modernización administrativa. De entre las actividades realizadas destacan las siguientes: en el mejoramiento de la atención al público, se instalaron 12 módulos de información, se señalizaron 1958 oficinas públicas, lo que incluyó la elaboración de directorios y tableros informativos sobre trámites. Además en apoyo a la difusión de acciones de simplificación de trámites, se editaron y distribuyeron 175 folletos informativos y 14 800 carteles motivacionales. Las acciones encaminadas a simplificar los procedimientos y trámites para la obtención de los servicios públicos -que comprende desde el diagnóstico de la situación actual hasta la definición del mismo- permitieron abreviar 86 procedimientos, destacando por su importancia los de las áreas educativa y de empleo.[12]

Como se puede notar, el esfuerzo de modernización administrativa emprendido por la administración pública estatal, estaba caracterizado y definido por ejercicios dirigidos a mejorar (con limitaciones significativas para modernizar)

19 Gobierno del Estado de México, Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999, Secretaría de Administración, Toluca, 1995, p. 41.

20 Para mayor referencia sobre este Programa, ver ponencia "Modernización de la Administración Pública del Estado de México. Estrategia para Servir Mejor a la Sociedad", presentada en el marco del Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo, organizado por la SECODAM en la ciudad de Toluca, México en 1997.

21 Los objetivos que en materia de simplificación administrativa contempló el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 fueron: crear condiciones favorables para las actividades productivas

las estructuras orgánicas e informar a los usuarios, a través de medios impresos colocados en oficinas públicas, sobre las condiciones administrativas en que se prestaban los trámites y servicios. Significaron practicas para modificar la apariencia de la administración, sin introducir certeza, agilidad y congruencia en su funcionamiento, aplazando los beneficios directos y significativos al público usuario de dichos trámites.

Al asumir Mario Ramón Beteta la gubernatura del estado (1987-1989) consideró en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, que una política para concretar en la práctica dicho plan, lo era la simplificación administrativa, sustentada en la necesidad de hacer expeditos y rápidos los servicios al público, con vistas a incrementar la eficiencia en las tareas básicas de gobierno y mejorar la imagen pública de éste.[13]

En este contexto, la eliminación de trámites, instancias, requisitos y, en general, la simplificación de procedimientos, representó una política de particular importancia para el gobierno de Beteta. Esto, aunado a las acciones emprendidas por el gobierno federal desde 1984, y luego en 1989, en el que, a través del Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1989, se planteó la necesidad de profundizar la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo para modernizar el sector público.

A fines de 1987, se creó un departamento de Simplificación Administrativa, adscrito a la Dirección de Organización y

de los sectores social y privado, manteniendo los estándares de seguridad social y laboral, protección al ambiente y educación, y simplificar trámites administrativos para facilitar la relación gobierno-sociedad y mejorar la gestión pública.

Documentación, dependiente de la Secretaría de Administración, para impulsar las acciones y política de mejoramiento administrativo. La operación de este departamento permitió darle un mayor impulso al desarrollo de tareas en materia de simplificación de trámites y procedimientos.

Se puede afirmar que ese departamento fue la primera semilla de lo que después sería una estructura administrativa más compleja que atiende la modernización administrativa estatal.

Para emprender el proceso simplificador, se tomó como punto de partida (a manera de diagnóstico) aquellos servicios considerados como de alta demanda, que por el número de etapas, instancias o requisitos a cubrir representaban, para el público usuario, una gran limitante para obtener el servicio. Dicho ejercicio permitió fijar un universo de trabajo integrado por 12 unidades administrativas del sector central y auxiliar, entre las que se encontraron: las direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito; de Ingresos; Educación; Desarrollo Urbano y Vivienda; las direcciones del Registro Civil; Registro Público de la Propiedad; Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; Protectora e Industrializadora de Bosques y la Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México, entre otros.

La mecánica de trabajo bajo la cual sustentaba su actuación el entonces programa de simplificación administrativa, fue considerada como un proceso interrelacionado en el que se contemplaron cinco vertientes de simplificación:

a) Desarrollo integral del servidor público.
b) Sistema de información, quejas y sugerencias.
c) Simplificación de procedimientos.

d) Racionalización de estructuras (desarrollo institucional).
e) Racionalización de recursos.

Con el propósito de intentar convertir al proceso de simplificación en un acto participativo y de corresponsabilidad, se realizaron trabajos conjuntos con los titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública, quienes promovieron la simplificación y agilización de sus trámites y procedimientos al interior de sus unidades administrativas.

Paralelamente a la instrumentación de las primeras acciones de simplificación, se elaboraron y emitieron disposiciones específicas para determinar la estructura y regular la actividad particular de cada dependencia u organismo auxiliar en dichas tareas. Estas disposiciones fueron conformadas básicamente por los reglamentos internos, manuales de organización y procedimientos, cuadernos técnicos, entre otros.

Durante la administración del gobernador Beteta, el programa de simplificación empezó a cobrar importancia. Se atendieron procesos de simplificación de 153 trámites, a efecto de agilizar procedimientos rutinarios y elevar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública.[14]

Por su parte, el apoyo a las administraciones municipales para integrarse a los procesos de simplificación, se llevó a cabo con base en propuestas formuladas por la propia Secretaría de Administración o bien, a petición de parte; cuando los ayuntamientos visualizaron la necesidad de instrumentar acciones orientadas a agilizar y transparentar la prestación de los trámites y servicios solicitados por sus ciudadanos.

En 1989, cuando Ignacio Pichardo Pagaza asume la

22 **Secretaría de la Contraloría; Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la**

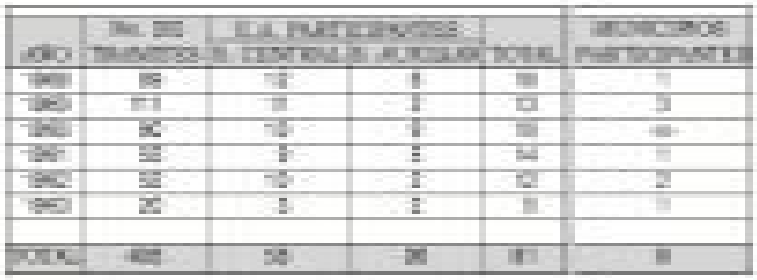
titularidad del Ejecutivo estatal, se reorientaron las acciones de modernización administrativa considerando como una política prioritaria la "eficiencia de la administración pública". Los objetivos en esta materia fueron: adecuar los instrumentos administrativos a los propósitos institucionales de modernización administrativa; mejorar la relación de la ciudadanía con el aparato público; simplificar interorganizacional e intraprocedimental en la administración pública y, racionalizar la gestión pública y moralizar la función administrativa.[15]

Durante el periodo 1989-1993, se desarrollaron 405 proyectos de simplificación, de los cuales se carece de evidencia sobre su concreción, resultados específicos o beneficios vertidos a la población. En dicho ejercicio se registró la participación de 81 unidades administrativas del sector central y auxiliar de la administración pública estatal. La participación de las administraciones municipales en acciones de simplificación administrativa fue casi nula, tal y como se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1

PARTICIPACION DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS
EN EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Las acciones de simplificación administrativa se enfocaron



Fuente: Memoria del Programa de Simplificación Administrativa 1987-1993, Secretaría de Administración, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1993.

Administración Pública del Estado de México, "Gaceta del Gobierno del Estado de México", octubre de 1993.

23 Que a la letra dice: La Secretaría de la Contraloría dará a conocer en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la publicación del presente acuerdo (21 de octubre de 1993), los lineamientos para la integración y aprobación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

principalmente en agilizar trámites y procedimientos de unidades administrativas adscritas al sector central; es decir, el 68% de las 81 unidades participantes, mientras que el 32% restante (26) corresponde a organismos auxiliares y fideicomisos.

Un estudio analítico del total de proyectos asumidos durante el periodo 1987-1993, permitió conocer que un alto porcentaje de las acciones emprendidas en materia de simplificación administrativa se orientó a la atención de seis prioridades fundamentales: disminución de tiempos de respuesta; eliminación de requisitos o documentos; diseño o rediseño de formatos requeridos en los procesos de atención al público; elaboración de manuales y reglamentos administrativos; diseño de sistemas y delegación de funciones.

Las áreas de mayor incidencia en las cuales se desarrollaron acciones de simplificación administrativa fueron: seguridad pública y tránsito; procuración de justicia; desarrollo urbano y vivienda; educación; transporte; catastro; servicios de salud y registro civil.

En materia de simplificación municipal, de los 122 municipios, sólo los ayuntamientos de Toluca, Valle de Bravo, Jilotepec, Metepec, Naucalpan y Atizapán de Zaragoza participaron activamente en este proceso, los que en su conjunto comprometieron la ejecución de 71 procedimientos a simplificar.

La difusión de las acciones antes mencionadas se llevó a cabo por parte de la dependencia promotora de dicho programa, la Secretaría de Administración, a través de publicaciones periodísticas, impresión de folletos, trípticos o carteles

informativos.

Los logros y resultados de las acciones de simplificación emprendidas y puestas en operación por las distintas dependencias y organismos auxiliares, se pretendieron evaluar a través de auditorías administrativas, cuyo propósito aspiraba a verificar que las acciones de simplificación se hayan realizado conforme a lo proyectado, reconociendo errores y desviaciones, pero a la vez, proponiendo medidas pertinentes para corregir las anomalías encontradas.[16]

El total de las acciones de simplificación administrativa realizadas de 1981 a 1993 por la Secretaría de Administración, en coordinación con las dependencias y organismos estatales, ascendieron a 630, de las cuales; 559 correspondieron a trámites y procesos de carácter estatal y 71 a tareas realizadas por los ayuntamientos participantes.

2.2 La política estatal de simplificación y desregulación administrativa (1989-1993)

Durante el periodo 1989-1993, el gobierno de la entidad diseñó e implementó una serie de esfuerzos con dirección a simplificar y desregular la gestión administrativa, en el que participaron responsablemente las dependencias, organismos auxiliares y los propios ayuntamientos.

No obstante los resultados alcanzados en ese periodo, justo es reconocer que la política de simplificación administrativa ejecutada, aunque importante en algunas áreas, resultó

24 Ver "Lineamientos para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal", en su apartado de vertientes, en el que se describe cada una de ellas. (Anexo 3)

insuficiente para el conjunto de la administración estatal. La simplificación de trámites y servicios se orientó principalmente al análisis y perfeccionamiento de procesos internos de trabajo, por lo que su impacto a la ciudadanía fue poco trascendente.

Parte importante de los problemas y obstáculos que enfrentó el desarrollo de la política de simplificación y desregulación antes de 1993, encontraron justificación en la forma en que se desenvolvía la gestión pública estatal, lo cual se caracterizó, entre otras, por las siguientes condiciones:

- Las dependencias y organismos que participaban en un mismo proceso de trabajo, no tenían claridad sobre las obligaciones y responsabilidades que en el ámbito de sus respectivas áreas les competía, lo que a menudo generaba, por un lado, duplicidad de esfuerzos y recursos en la ejecución de tareas o cumplimiento de objetivos y, por el otro, omisión en la atención de estrategias y prioridades de trabajo, generando ineficiencia en la atención de demandas sociales y baja calidad en la prestación de servicios públicos.

- Los procesos de gestión administrativa basaron su actuación en sistemas de información poco confiables y oportunos para la toma de decisiones. Los datos que se tenían como referente se presentaron en forma desordenada, aleatoria e insuficiente, lo que dificultó conocer con mayor certidumbre las causas y problemas que obstaculizaban el actuar del aparato administrativo. Cada una de las dependencias manejó su propia información por periodos estrechos, sin embargo, cuando era relacionada con otro tipo de datos generados para elaborar indicadores sectoriales y globales, resultaba incongruente y, en ocasiones, contradictoria,

afectando la iniciativa de cualquier proceso de modernización administrativa.

- Las tareas se realizaron, en la mayoría de los casos, bajo procesos manuales de trabajo y sin esquemas ordenados e integrales en su desarrollo. La falta de aplicación de tecnología avanzada a la gestión administrativa, conllevó al empleo de un mayor número de recursos en la acción gubernamental, lentitud y retraso en el cumplimiento de metas, amplios tiempos de respuesta y atención a las demandas ciudadanas y, sobre todo, molestias provocadas a los ciudadanos y descrédito de la función pública frente a la sociedad.

- El exceso de normatividad constituyó otro efecto de la ineficiencia de la gestión gubernamental. Con el ánimo de establecer controles que apoyaran el cumplimiento de objetivos gubernamentales y evitar desviaciones u omisiones en su realización, se estableció un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que en algunos casos coadyuvó a hacer eficiente el trabajo administrativo, pero en otros generó obstáculos, contradicciones y presiones para el quehacer público, abriendo las puertas al abuso, la arbitrariedad y la corrupción.

Derivado de estas condiciones, la política de simplificación y desregulación presentó sus propios problemas, resaltando por su impacto seis aspectos básicos: operación centralizada y muchas veces aleatoria; escasa colaboración y compromisos de los servidores públicos en estas tareas; acciones asociadas a funciones y objetivos con bajo impacto en el público usuario; limitada participación de la ciudadanía para manifestar sus apreciaciones sobre los trámites y la prestación de

servicios; escasa capacitación, difusión y evaluación de las acciones emprendidas; insuficiente promoción y apoyo de la simplificación en las administraciones públicas municipales: a continuación haremos de ellos una breve referencia.

Las acciones de simplificación administrativa fueron implantadas y, en muchas ocasiones, ejecutadas directamente por la Secretaría de Administración. Si bien el esfuerzo contempló la participación de dependencias y organismos de carácter estatal, éstas tuvieron una escasa injerencia en su integración, ejecución, control y evaluación, en razón de que actuaron atendiendo los lineamientos, prioridades y estrategias marcadas por la dependencia promotora de ese trabajo, sin aportaciones trascendentes al mejoramiento de la gestión administrativa de sus respectivas áreas.

De ahí que este ejercicio se realizará bajo un esquema centralizado en su diseño, ejecución y evaluación, y con condiciones poco favorables al desarrollo de las iniciativas de cada instancia para definir prioridades y estrategias congruentes y racionales, con la simplificación de los trámites y servicios que ofrecían al público.

De igual forma, esta práctica se caracterizó por ser aleatoria, sin una referencia integral y sistemática para su desarrollo. Los esfuerzos se realizaron una vez "encontrados" los espacios administrativos, procedimientos y fases o etapas para su ejecución, dejando en buena medida la realización y cumplimiento de los objetivos directamente relacionados con la prestación de trámites o servicios al entendimiento, virtud o habilidad de los directamente responsables de su ejecución. Actuar de esta forma, evidenciaba la falta de conocimiento del problema y de sus causas, poca claridad en las prioridades que

deberían atenderse para revertir la inercia del burocratismo y reducir las molestias provocadas a los ciudadanos.

Lo novedoso que resultó el trabajo de simplificación y desregulación, y sus objetivos de: menor burocratismo, mayor eficiencia de la gestión pública, automatización de procesos de trabajo, transparencia de trámites y procedimientos, mejores mecanismos de coordinación, mayor profesionalismo y eficacia en el desempeño, entre otros, generó resistencia en algunos servidores públicos para colaborar en la integración y ejecución de tareas realizadas en esta dirección. El cambio lo entendían como mayor carga de trabajo o recortes en la plantilla de personal, por la que, en una actitud indiferente y defensiva, olvidaron que la modernización conlleva a racionalizar y eficientar el desempeño cotidiano. Al entender esta práctica como una amenaza para su estabilidad laboral, hubo algunos que, lejos de ser los principales promotores de esta tarea, desalentaron su diseño y obstaculizaron su desarrollo argumentando que los resultados correspondían a esquemas de tipo eficientista y que este trabajo, realizado ya en años anteriores, no generaría los beneficios esperados.

Aunado a esta falta de vocación modernizadora de algunos servidores públicos, se agrega el hecho de que las acciones de simplificación y desregulación, atendieron aspectos adjetivos de la gestión administrativa como: señalización de oficinas; elaboración de manuales y procedimientos; capacitación a servidores públicos; atención de quejas y denuncias; difusión de trámites y servicios a la ciudadanía, entre otros, que si bien significaron tareas importantes para mejorar la imagen de la administración pública, no constituyeron tareas de alto impacto, con beneficios directos a los usuarios de los trámites y servicios. Los procedimientos simplificados al no

ser prioritarios (considerados aquellos de menor concurrencia ciudadana y sin un impacto relevante en la modernización de la gestión pública) generaron serias limitaciones para beneficiar a un mayor número de usuarios; asimismo, dicha práctica no representaba en sí una estrategia para incidir en la simplificación administrativa.

Por otro lado, la falta de corresponsabilidad en tareas de simplificación también se registró en la sociedad, al notarse desinterés de los ciudadanos por participar en la formulación y evaluación de este tipo de esfuerzos del gobierno; lo cual, en cierta forma, encontró justificación debido a repetidas molestias padecidas en oficinas públicas cuando realizaban un trámite o solicitaban algún servicio. A ello se sumaron las limitadas acciones para motivar la participación social, ya sea enfatizando su papel de principal generador de demandas sociales o bien, haciéndolo corresponsable de vigilar el desarrollo de las acciones comprometidas, a efecto de exigir su cumplimiento.

Tareas básicas de un proceso de simplificación y desregulación son las de capacitación, difusión y evaluación. La primera de ellas se produjo básicamente en la Secretaría de Administración; en el resto de las dependencias resultó incipiente, ya que las actitudes de resistencia al cambio, provocó que se inhibieran las acciones para informar, entrenar y adiestrar a los servidores públicos involucrados en nuevos procesos de trabajo, y en consecuencia, actuaran de manera empírica, sin una base metodológica congruente.

La difusión como un medio para informar a los usuarios de un servicio sobre las ventajas y beneficios de la simplificación, también resultó una práctica poco recurrente. Las dependencias

y organismos no asumieron la responsabilidad de difundir los resultados específicos de las acciones que en esta materia instrumentaron; asimismo, no se divulgó a la ciudadanía los compromisos establecidos en el Programa de Simplificación Administrativa, por lo cual su impacto fue poco perceptible y sin trascendencia hacia la ciudadanía.

Otro elemento característico de la forma en que se ejecutó la política de simplificación, fue la insuficiencia de acciones de control y evaluación que permitieran conocer el grado de efectividad y el impacto social del esfuerzo realizado, así como la oportunidad para instrumentar tareas complementarias para atender o reforzar el cumplimiento de los objetivos asumidos. Se trabajó, en ese momento, con un amplio margen de incertidumbre sobre la forma y magnitud en que se solucionaban o dejaban de atender los problemas que dieron origen a una tarea de este tipo. La falta de un órgano o unidad administrativa responsable de controlar y evaluar la ejecución e impacto de las acciones realizadas, inhibió que esta práctica se realizara de manera integral y sistemática para valorar la forma de trabajo y el beneficio vertido a los usuarios.

Por su parte, la política de simplificación no encontró eco en las administraciones municipales de la entidad, salvo en escasos seis ayuntamientos que percibieron la necesidad de agilizar y eficientar su gestión administrativa. Esto debido, en parte, a la limitada promoción y apoyo de la simplificación en este ámbito de gobierno, y al desconocimiento de las autoridades municipales sobre las ventajas y beneficios que un trabajo de esta naturaleza trae consigo para su administración y, desde luego, para los usuarios de sus trámites y servicios.
Al asumir la gubernatura Emilio Chuayffet Chemor (1993), reconoce esta realidad al señalar en el Plan de Desarrollo del

Estado de México 1993-1999, que "en los últimos años el gobierno y su administración pública han sido cuestionados en cuanto a su eficiencia y sus capacidades para lograr los objetivos y fines de la sociedad; en los que parte de esos cuestionamientos derivan de dos problemas básicos: primero, la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica inhibe la libre iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de la economía y, segundo, la escasa capacidad de gestión pública origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y, como consecuencia, la deslegitimación de su necesaria y deseable acción reguladora."[17]

Para reducir los efectos que generaba esta fuerte problemática, el plan estableció dos objetivos fundamentales: por un lado, crear condiciones favorables para las actividades productivas de los sectores social y privado, manteniendo los estándares de seguridad social y laboral, protección al ambiente y educación y, por el otro, simplificar trámites administrativos para facilitar la relación gobierno sociedad y mejorar la gestión pública.

Bajo esta nueva fase de modernización administrativa, el gobierno concibe a la desregulación y simplificación, no como sinónimos de debilitamiento y abandono del compromiso deliberado que el gobierno ha asumido para dirigir los cambios económicos y sociales que demanda la sociedad; sino más bien, significan corresponsabilidad y colaboración entre los sectores público, social y privado, para armonizar la producción económica y el bienestar social, atenuando los desequilibrios regionales y la desigualdad social, y facilitar la relación gobierno sociedad, hacer eficaz y eficiente la gestión pública, prevenir conductas contrarias al interés general de la sociedad y restaurar la dignidad del servicio público.18

25 Para mayor referencia sobre estos aspectos, revisar las políticas generales del PGSA, contempladas en los Lineamientos, de referencia.

Las acciones que contiene el plan para lograr estos objetivos, son:

- Establecer nuevos procesos administrativos estatales que sean más eficaces, simples y directos, que optimicen el uso de recursos y que mejoren la relación administración-ciudadano.

- Profundizar en la aplicación de medios que permitan acercar la administración y los servicios a la ciudadanía, facilitando el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

- Integrar, ejecutar y evaluar el Programa General de Simplificación Administrativa, que permita reducir trámites, requisitos y tiempo de espera a los usuarios de servicios y mejorar la calidad de la atención que reciben.

- Revisar, actualizar y suprimir las disposiciones jurídicas y normativas que sean un obstáculo para impulsar la actividad económica de los particulares y facilitar a estos últimos, los trámites necesarios para tal efecto.

- Asesorar y apoyar técnicamente a los ayuntamientos del estado para que, en el marco de su normatividad y con pleno respeto a su autonomía, promuevan, ejecuten y evalúen acciones de simplificación administrativa.

La atención de esta prioridad, se formaliza en octubre de 1993, mediante la expedición del "Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se establecen las Bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública", en el cual se faculta a la Secretaría

26 Gobierno del Estado de México, Reglamento Interior y Manual General de Organización de la Secretaría de la Contraloría, GEM, Serie de Cuadernos, No. 29, Toluca, 1997, p. 79.

de la Contraloría, a través de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, para integrar, dar seguimiento y evaluar anualmente el Programa General de Simplificación Administrativa. En tanto, las dependencias y organismos, incluyendo a la propia Secretaría de la Contraloría, en sus respectivos ámbitos de competencia y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, identificarán, jerarquizarán y ejecutarán acciones de simplificación y desregulación administrativa.Este ejercicio de modernización considerado en el Plan, trajo tres consecuencias fundamentales. Primero, abrió las posibilidades para ejecutar acciones más amplias y profundas orientadas a desregular la actividad económica, lo cual implicó no sólo beneficiar a la población usuaria de trámites cotidianos, sino además, facilitar la realización de trámites o solicitud de servicios al sector empresarial, para de promover una mayor inversión productiva y generar más y mejores fuentes de empleo.

Segundo, se resaltó el carácter corresponsable que implica un trabajo de esta magnitud, de tal suerte que ahora sean las dependencias quienes asuman las tareas de definición y ejecución de acciones orientadas a simplificar y desregular, evitando que sea responsabilidad de la dependencia coordinadora de dichos trabajos y diluyendo su sentido centralista con que venía operando. De igual forma, la corresponsabilidad se orientó hacia los ciudadanos y a sus órganos de representación, dando mayores oportunidades para que, sean ellos, quienes identifiquen problemas, establezcan prioridades y observen la aplicación y cumplimiento de los objetivos asumidos sobre este particular.

Tercero, al definir que el Programa de Simplificación se integre, ejecute y evalúe anualmente, se abren mayores espacios para institucionalizar el trabajo inherente a este esfuerzo, a efecto

de que su implementación se dé no por la virtud o habilidad de los servidores públicos, sino como un trabajo interno del gobierno para modernizar la gestión pública.

Entre los objetivos específicos que contempló, se encontraban los siguientes:

- Mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.

- Apoyar el proceso de modernización económica del estado y de sus municipios.

- Promover la eliminación o adecuación de normas y disposiciones jurídicas que obstaculicen el desarrollo de actividades productivas.

- Facilitar el cumplimiento honrado y eficaz en el desempeño de las funciones encomendadas a los servidores públicos.

- Promover la revisión y diseño de procesos administrativos, con el fin de lograr su claridad y transparencia ante los ciudadanos, así como el ahorro de recursos ante la propia administración pública.

- Impulsar acciones de desconcentración y descentralización administrativa que permitan disminuir los tiempos de respuesta y acercar los servicios al lugar donde se demandan.

- Fortalecer la participación de la sociedad y sus organismos de representación en los procesos de simplificación y

desregulación.

Dentro de las políticas generales, el PGSA estableció cinco vertientes en las que se ubicaron las acciones de simplificación, siendo éstas:

Agilización de trámites; acciones orientadas a eliminar requisitos y pasos que no agregan valor, reducción de tiempos de respuesta, supresión de instancias de autorización, automatización de procesos de trabajo, etc., para hacer ágiles y accesibles los trámites y servicios que se proporcionan a la ciudadanía.

Mejoramiento de la atención al público; implicó tareas orientadas a facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos o cumplimiento de obligaciones en oficinas gubernamentales, tales como la instalación de módulos de información y orientación ciudadana, ampliación de plazos y horarios de atención, remodelación de espacios físicos, difusión de trámites y servicios, entre otros.

Desconcentración y descentralización; aquí se ubicaron las acciones tendentes a acercar territorialmente los trámites y servicios a los ciudadanos, a efecto de que las decisiones y resoluciones se tomen en donde se genera la demanda social y, en consecuencia, se reduzcan los traslados, gastos y tiempo de los usuarios en la realización de sus gestiones. Por su parte, la descentralización contempla, por un lado, un conjunto de acciones caracterizadas por la asignación de facultades y decisiones de las instancias globalizadoras a las dependencias sustantivas, sobre todo en la gestión de sus recursos y, por el otro, acciones orientadas a transferir facultades y recursos del gobierno estatal a las autoridades

municipales, sea de materias que le son propias o de aquellas cuya atención resulte más eficaz en la instancia municipal, y una mejora en la cobertura y calidad del servicio.

Desregulación; implicó, por un lado, la ejecución de tareas orientadas a eliminar o modificar regulación obsoleta, excesiva y obstaculizante que generan trámites innecesarios y, por el otro, crear regulación donde no exista, de tal manera que los beneficios excedan los costos de su aplicación. Parte importante de estas acciones tuvieron como propósito facilitar a los empresarios, la realización de trámites o prestación de servicios en el desarrollo de las actividades productivas y, con ello estimular la generación de inversiones y la creación de más y mejores empleos.

Transparencia de la gestión pública; las acciones contempladas en esta vertiente se orientaron a promover la transparencia y certeza jurídica en trámites y servicios que se caracterizan por la complejidad en sus procesos de trabajo; tardanza en la resolución de solicitudes, requerimiento de documentos innecesarios y, en general, por la molestia y los daños ocasionados al patrimonio de los usuarios.

El PGSA se integró y renovó anualmente; es decir, los compromisos formulados por las dependencias y organismos auxiliares, aprobados y autorizados previamente por el titular del sector, no podrían exceder en su programación del periodo enero-diciembre del año respectivo. Esto no significó que no hubiesen existido acciones ubicadas en un horizonte temporal de mediano plazo.

Asimismo, el PGSA se integró, ejecutó y evaluó en un esquema de corresponsabilidad y coordinación entre las dependencias

estatales y la participación de la sociedad.

Consecuentes con los mismos objetivos que en esta materia marcó el Plan y con el propósito de ampliar las acciones en la modernización de la función pública, en octubre de 1995, se integró el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999, cuyo objetivo general fue "articular, intensificar y dar congruencia a las diversas acciones que se han venido emprendiendo para impulsar y consolidar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública, con base en la racionalización de la organización administrativa, en la intensificación de las acciones de simplificación de sistemas y procedimientos administrativos y de mejoramiento de la atención a la ciudadanía; y en la promoción de la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental".[19]

Como estrategias y líneas de acción de dicho programa, se establecieron siete de carácter básico:

Desarrollo Institucional; se inscriben acciones tendentes al rediseño organizacional, la descentralización de facultades y recursos, y la revisión y adecuación de sistemas y procedimientos administrativos.

Mejoramiento de la Atención al Público; aquí se ubican acciones orientadas a señalar, difundir e informar a la ciudadanía sobre los servicios que ofrecen los gobiernos estatal y municipales; desregular y simplificar trámites y procedimientos administrativos; rediseñar procedimientos de los servicios de alto impacto social, y ampliar y mejorar los sistemas de información y difusión a la ciudadanía.

27 Debido a la organización del trabajo de la CPGSA y a la funcionalidad en el seguimiento y coordinación del sector justicia, se decidió que este grupo multidisciplinario coordinara los trabajos inherentes a la Procuraduría General de Justicia a partir de 1994.

28 Las reuniones del Comité tuvieron como sede diversos municipios de la entidad, en donde se percibió un avance importante de simplificación del ayuntamiento de acuerdo al tema

Profesionalización de los servidores públicos; esta estrategia tiene como propósitos revisar y actualizar la legislación y normatividad que regula las relaciones laborales de los servidores públicos; rediseñar métodos y sistemas de administración de personal y fortalecer los sistemas de desarrollo de personal.

Racionalización y control de los bienes y recursos materiales; las acciones aquí inscritas se orientan, por un lado, a racionalizar los recursos materiales y, por el otro, a controlar los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado, mediante el fortalecimiento de los sistemas de adquisición, suministro, conservación, y uso de materiales de consumo y bienes.

Desarrollo Informático; este rubro está encaminado al uso óptimo de los sistemas y recursos informáticos, así como el desarrollo e instrumentación de macrosistemas prioritarios basados en tecnología actualizada, a efecto de apoyar la toma de decisiones y la ejecución de programas gubernamentales.

Modernización de la administración de documentos; contempla acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de la emisión de documentos, la modernización de los archivos de gestión y el control del patrimonio documental.

Modernización de las administraciones municipales; para atender esta estrategia, se brinda asesoría y apoyo a los municipios de la entidad en materia de desarrollo institucional, mejoramiento de la atención al público, profesionalización de los servidores públicos municipales, administración municipal y desarrollo e instrumentación de sistemas administrativos automatizados.

Adicionalmente a este esfuerzo realizado bajo la premisa de que una de las obligaciones de la administración pública es proporcionar bienes y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de la sociedad; se hicieron evaluaciones para determinar el "índice de satisfacción del usuario" en los trámites y servicios que solicita ante las oficinas gubernamentales. En los resultados se detectaron áreas de oportunidad y se instrumentaron planes de mejora, agrupados en el Programa de Mejoramiento Integral del Servicio y de la Atención al Usuario, puesto en marcha en diciembre de 1996.[20]

Dicho programa estuvo dirigido a promover intensamente el cambio de actitud en la atención al público usuario; a ampliar los mecanismos de información sobre los servicios que proporciona la administración estatal, fortaleciendo consecuentemente la comunicación entre las instancias gubernamentales y la población; y pretende avanzar en la capacitación del personal, con un especial cuidado en aquellos que tienen contacto cotidiano con los usuarios.
En cuanto a la modernización administrativa para fomentar el desarrollo de actividades productivas en el estado, se pusieron en marcha un conjunto de acciones que tuvieron como objetivo facilitar a los inversionistas la instalación, operación y regularización de sus empresas, respetando en todo momento las condiciones que impone la protección al ambiente, a la salud y a los trabajadores.

Con este propósito, el titular del Ejecutivo estatal y el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, suscribieron el Acuerdo de Coordinación para la

que se abordara en la sesión.
29 Algunos coordinadores sectoriales establecieron sus propios mecanismos internos para dar seguimiento estrecho a los compromisos de simplificación que asumen las diversas áreas administrativas, a efecto de entregar con oportunidad los informes de avances mensuales a la CPGSA.
30 Haro Bélchez, Guillermo, op. cit. p. 380.

Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de México (noviembre de 1995), del cual derivó, si bien no un programa formalmente integrado, si un conjunto de tareas y compromisos para revisar y actualizar el marco regulatorio de la actividad empresarial bajo un esquema de simplificación y desregulación administrativa.

El objetivo central de este conjunto de acciones en las que intervinieron las secretarías de Desarrollo Económico y de la Contraloría, fue mejorar la eficacia de la regulación estatal para la instalación y operación de empresas y eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites que impiden a las empresas especialmente a las micro, pequeñas y medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas.

Como estrategias para lograr este objetivo, se establecieron las siguientes:

- Integrar un grupo de trabajo constituido por representantes de las dependencias y organismos auxiliares que ejercen atribuciones en la materia, para analizar y proponer acciones de desregulación y simplificación.

- Establecer los principios de la política de desregulación, los cuales se enmarcan en: justificación de la regulación, precisión de objetivos, determinación de beneficios netos de la regulación, promoción de la autoverificación, establecimiento de plazos para la resolución de trámites, eliminación de trámites obsoletos e inoperantes y simplificación de trámites vigentes.

- Integrar un Registro Unico de Trámites Empresariales con sus respectivos formatos.

- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para la promoción y agilización de los trámites que desahogan los empresarios.

- Ampliar las acciones orientadas a mejorar los mecanismos y procedimientos de información y atención al público.

Todos estos programas enfrentaron las dificultades de coordinación conjunta, derivadas de las diferentes adscripciones que tuvieron. No obstante, encabezado por la Secretaría de la Contraloría.se hizo un esfuerzo de coherencia y consistencia, manteniendo comunicación e intercambio de información de todas las áreas involucradas.

Consecuente con los objetivos y acciones de simplificación y desregulación administrativa señalados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999,[21] el titular

3.1 Disposiciones jurídico-administrativas

del Ejecutivo estatal, expidió el 21 de octubre de 1993, el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México".

Dicho ordenamiento en su artículo 2º facultó, por un lado, a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia responsable de la coordinación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México (PGSA), y estableció, por el otro, que "las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de la administración estatal, en sus respectivos ámbitos de competencia y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, elaboren estudios que permitan, en el corto plazo, identificar, diagnosticar, jerarquizar, proponer y ejecutar acciones de simplificación y desregulación administrativa tendentes a reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que en ellos se efectúan".[22]

31 Ver "Acuerdo del Secretario de la Contraloría por el que se establece el Programa Usuario Itinerante, como un mecanismo de evaluación de los trámites y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal presentan a la ciudadanía, y de la conducta de los servidores públicos encargados de su atención", publicado en Gaceta del Gobierno el 16 de octubre de 1997.

32 Haro Bélchez, Guillermo, op. cit. p. 378.

33 En el proceso de identificación de propuestas, se realizó el Foro de Consulta "Simplificación y Desregulación Administrativa" (noviembre de 1993), en el cual se presentaron 343 ponencias con planteamientos y propuestas viables y factibles por parte de los ciudadanos, organizaciones sociales y servidores públicos, las cuales sirvieron de base para integrar

Un punto básico que resaltó dicho Acuerdo (artículo 6º), es el hecho de que el PGSA se integrará, ejecutará y evaluará por periodos anuales, dando cabida en todo momento a la participación ciudadana, sea directamente o a través de sus órganos de representación, para identificar problemas y establecer prioridades en la materia.

Con el propósito de atender la premisa de participación ciudadana, se organizó el 19 de noviembre de 1993, el Foro de Consulta "Simplificación y Desregulación Administrativa", en cuyo marco se presentaron 343 ponencias de ciudadanos, organizaciones sociales y empresariales, y servidores públicos, para plantear propuestas viables y específicas en la integración del PGSA 1994.

Entre las líneas de trabajo de simplificación y desregulación que, conforme a la naturaleza y particularidades de las dependencias, organismos y fideicomisos, señala el Acuerdo de manera enunciativa, están las siguientes:

- Revisar horarios, requisitos y plazos establecidos en la prestación de servicios o realización de trámites, para mejorar su calidad y eficacia.

- Mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias y organismos involucrados en un mismo procedimiento. De ser posible, instituir una sola instancia para el desahogo de trámites de los diferentes ámbitos gubernamentales.
- Determinar, en los asuntos que lo permitan, plazos límite para su atención y resolución, y valorar la conveniencia de establecer como medida práctica la aprobatoria tácita en

el PGSA 1994.

34 El mismo artículo prevé ciertas excepciones como es el caso de las peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes de los gobiernos estatal o municipal, otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, entre otros supuestos debidamente tipificados, en cuyo caso procederá la negativa ficta: es decir, se entenderá que transcurridos los 30 días hábiles, sin que medie una contestación, la respuesta de la autoridad es desfavorable para los peticionarios, lo cual no exime a la autoridad para que dé

el sentido favorable a los particulares, cuando no medie contestación por escrito a la petición de los solicitantes dentro de los plazos fijados.

- Eliminar en los procedimientos y trámites, la solicitud de documentación que ya hubiera sido requerida en fases, etapas o instancias previas.

- Evitar la reglamentación excesiva y reducir a lo estrictamente indispensable el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la autoridad.

Para avanzar en la atención de estas líneas de trabajo y dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Acuerdo23, la Secretaría de la Contraloría expidió, en noviembre de 1993, los "Lineamientos para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal", los cuales son de observancia y aplicación por las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo estatal. (ver Anexo 3)

Los lineamientos se plantearon como políticas para orientar los trabajos de las instancias asociadas a la labor de simplificación y desregulación, enfatizando, en todo momento los principios de corresponsabilidad, integralidad y participación necesarios en la ejecución de las acciones realizadas en este sentido, y estableciendo dos grandes propósitos del PGSA: desregular y simplificar trámites administrativos para facilitar y hacer transparentes las relaciones entre sociedad y gobierno, y lograr mayor eficiencia en la gestión pública.

Por otra parte, esta disposición administrativa (lineamientos)

una respuesta por escrito.

35 Secretaría de la Contraloría, "Desregulación y Simplificación Administrativa". Boletín No. 17, marzo-abril de 1998, Toluca, p. 9.

36 Debido a los nuevos esquemas que contempla el Ramo 33 para la asignación de recursos federales a los municipios de la entidad, el Gobierno del Estado de México dejó de suscribir el Convenio de Desarrollo Municipal a partir de 1997.

estableció que las acciones de simplificación podían ubicarse en cinco vertientes, las cuales tienen igualdad de importancia y no son mutuamente excluyentes, siendo éstas:[24] agilización de trámites; mejoramiento de la atención al público; desconcentración y descentralización; desregulación; y transparencia de la gestión pública.

La temporalidad, corresponsabilidad, integralidad y coordinación del PGSA[25] son asuntos que también se contemplan en dichos lineamientos, y que dada su amplitud e importancia, se abordarán con detalle más adelante.

3.2 Estructuras orgánicas para la coordinación

Con base en lo dispuesto en el Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, se facultó a la Secretaría de la Contraloría para coordinar el PGSA; informar periódicamente al Ejecutivo del estado de los resultados obtenidos y proponer las medidas correctivas necesarias; coordinarse con instancias federales y órganos competentes de los ayuntamientos de la entidad cuando las acciones emprendidas trasciendan la esfera de la administración pública estatal, y difundir el PGSA.

Para dar atención operativa a tales cometidos, se creó al interior de dicha dependencia, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa (CPGSA), la cual tuvo como objetivo: "Planear, programar y ejecutar las

37 En lo sucesivo, al hacer referencia al "Boletín" como fuente hemerográfica de consulta, se aludirá al de "Desregulación y Simplificación Administrativa", que editó bimestralmente la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, de la Secretaría de la Contraloría, por lo cual sólo se se alará el Boletín, número, a o de publicación y el número de página(s) en donde se encuentra la información a la que se hace referencia.

38 Haro Bélchez, Guillermo (Coord.), Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999, Toluca, 1999, p. 385.

acciones necesarias para la integración, control, seguimiento y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, así como organizar las actividades de apoyo a la simplificación de las administraciones municipales".[26] De entre sus competencias le correspondieron las siguientes:

- Promover la desregulación y simplificación administrativa en las dependencias, organismo auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

- Integrar y formular, con la participación sectorial e institucional correspondiente, el PGSA así como vigilar y evaluar su cumplimiento.

- Promover acciones de coordinación intersectorial e intergubernamental cuando así lo requieran las medidas de simplificación emprendidas.

- Fomentar la participación social tanto para la identificación de necesidades de simplificación, como de evaluación de los resultados alcanzados.

- Promover y concertar acciones que permitan mantener permanentemente informados a los servidores públicos y a la sociedad en general, sobre los procedimientos, trámites y servicios simplificados.

- Prestar asesoría y apoyo técnico en materia de simplificación administrativa a los ayuntamientos de la entidad que lo soliciten.

39 Haro Bélchez, Guillermo (Coord.), op. cit. p. 384.

40 Secretaría de la Contraloría, IX Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 43, Toluca, México 1997, p. 32.

La CPGSA, se estableció como unidad administrativa dependiendo directamente del titular de la Contraloría y su estructura orgánica se integró por tres subdirecciones, denominadas:

Grupo Multidisciplinario de Simplificación del Sector Gobierno, Justicia y Administración, el cual se encargó de coordinar las tareas que en materia de simplificación y desregulación llevaron a cabo las secretarías (denominadas sectores) de Finanzas y Planeación; General de Gobierno; de Administración y de la Contraloría.

Grupo Multidisciplinario de Simplificación del Sector Desarrollo Económico e Infraestructura, el que coordinó las tareas de simplificación y desregulación emprendidas por las secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Desarrollo Económico; Desarrollo Agropecuario; Comunicaciones y Transportes, y Ecología.

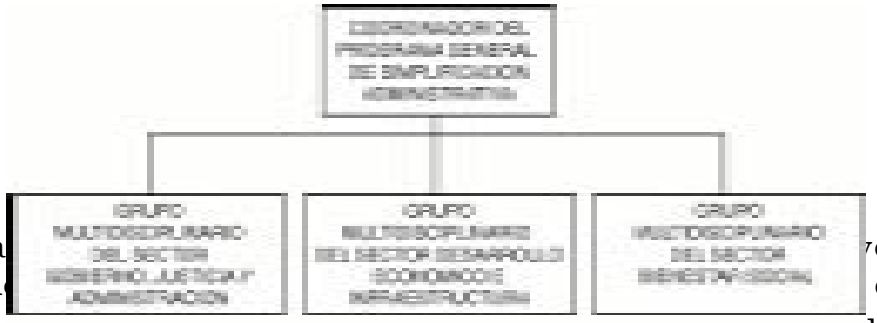
Grupo Multidisciplinario de Simplificación del Sector Bienestar Social; le correspondió coordinar las tareas que en esta materia realizaron las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social y la de Educación, Cultura y Bienestar Social; la Procuraduría General de Justicia[27], el Instituto de Salud del Estado de México y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.

Cuadro 2

ORGANIGRAMA DE LA COORDINACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

41 Secretaría de la Contraloría, Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1997, Serie de Cuadernos No. 46, Toluca, 1998, p. 55.

42 Secretaría de la Contraloría, Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1998,Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos, No. 60, Toluca, 1999, p. 78.



Pa vos en de 11 un coordinador, tres subdirectores, cuatro analistas en sistemas administrativos, dos secretarias y un auxiliar de apoyo administrativo, los cuales representaron el 2.4% del total de personal de la Secretaría de la Contraloría (461).

Respecto a la organización del PGSA, se definieron tres niveles de coordinación: global, sectorial e institucional.

El nivel global representó la instancia normativa de las tareas de simplificación y desregulación que llevaron a cabo las dependencias y organismos de la administración pública estatal. En este nivel se definieron las estrategias y prioridades de orden general de la política de simplificación. El ámbito de responsabilidad en este nivel es la integración, coordinación y evaluación global del Programa General de Simplificación Administrativa.

Este nivel lo constituyó el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, presidido por el titular del Ejecutivo estatal, el titular de la Secretaría de la Contraloría se desempeñó como secretario del Comité, y los titulares de las secretaríasantes mencionadas, Procuraduría General de Justicia y coordinadores

generales, así como los directores generales del Instituto de Salud del Estado de México y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, fungieron como vocales. El secretario técnico fue el Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa.

El Comité se reunía dos o tres veces por año para dar a conocer a la sociedad mexiquense los avances y resultados relevantes del PGSA.[28] De 1994 a septiembre de 1999, el Comité se reunió en 12 ocasiones, contando con la presencia y participación de dirigentes de organizaciones empresariales y gremiales directamente beneficiarios de las tareas de simplificación.

De las 12 reuniones del Comité, en tres de ellas se presentaron los avances y resultados que en materia de simplificación y desregulación alcanzaron los sectores participantes en el PGSA. Cuatro sirvieron de foro para informar a los ciudadanos y a sus organismos de representación, sobre las acciones de simplificación en apoyo a la actividad económica de los particulares. En tres se anunciaron avances concretos de simplificación, como fue la presentación del Registro Estatal de Trámites de Vivienda, Registro Estatal de Inspectores y la instalación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, y dos más fueron el marco para anunciar compromisos y reportar avances sobre acciones de simplificación, orientadas a prevenir y disuadir prácticas de corrupción que se dan en la relación servidor público-ciudadano, a efecto de transparentar la gestión pública.

El nivel de coordinación sectorial se distinguió por vincular las políticas y estrategias de simplificación establecidas a nivel global con las actividades que en la materia desarrollaron las dependencias y organismos de la administración estatal. La responsabilidad en este ámbito fue integrar, dar seguimiento y

[43] Ibidem, p. 35.

[44] Secretaría de la Contraloría, Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1996, Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos, No. 34, Toluca, 1997, p. 57.

evaluar los programas sectoriales y especiales, de desregulación y simplificación administrativa.

Dicho nivel se fundó en la constitución de 14 comités sectoriales de simplificación administrativa: Gobierno, Justicia, Finanzas, Administración, Contraloría, Desarrollo Urbano, Ecología, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Económico, Desarrollo Agropecuario, Educación, Trabajo, Salud y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Al frente de cada comité se encontraba un coordinador sectorial de simplificación designado por el titular de la dependencia coordinadora de sector, asimismo se contó con la participación de los responsables institucionales de proyectos de simplificación (titulares de direcciones generales, coordinaciones o unidades administrativas en las que se hubiesen comprometido medidas de simplificación), de un representante de la CPGSA y de la contraloría interna correspondiente.

El nombramiento de Coordinadores Sectoriales se otorgó a servidores públicos con alto nivel jerárquico, con autoridad para tomar decisiones y con una visión general del funcionamiento del sector. La responsabilidad de los 14 coordinadores sectoriales en la administración pública estatal es el siguiente: un Subsecretario (Finanzas), un Subprocurador General de Justicia (Justicia), dos directores generales (Administración, Desarrollo Agropecuario), cinco coordinadores administrativos (Gobierno, Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Transportes, Educación y Trabajo), un director de área (DIFEM) y cuatro coordinadores de evaluación, estudios especiales o planeación (Contraloría, Ecología, Desarrollo Económico y Salud).

Los comités se reunían por lo menos una vez cada bimestre para valorar la situación que, en su momento, guardaban

los proyectos del PGSA, atender sugerencias, diseñar mecanismos de coordinación e impulsar nuevas estrategias para el cumplimento de compromisos de simplificación y desregulación. De 1994 a septiembre de 1999, se celebraron 386 reuniones de comités sectoriales.

El tercer nivel, de coordinación interinstitucional, lo integraron los titulares de las unidades administrativas, a nivel dirección general de las dependencias y organismos auxiliares, cuya tarea fue identificar, establecer prioridades y ejecutar compromisos concretos de desregulación o simplificación e informar mensualmente el grado de avance y cumplimiento, en formatos preestablecidos.

Adicionalmente a los mecanismos e instancias de coordinación del PGSA y ante la necesidad de atender la complejidad que presentan ciertos procesos administrativos interrelacionados y en algunas ocasiones fragmentados, la CPGSA promovió la integración de grupos específicos de trabajo para atender la problemática asociada a trámites lentos y engorrosos, que daban lugar a la generación de conductas ilícitas y contrarias al interés general.

De entre los grupos que se integraron de 1994 a 1999, se encontraron los siguientes: el Grupo de Trabajo de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa, del Comité Estatal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que se constituyó para promover la realización de acciones ante las instancias públicas estatales, a efecto de facilitar las gestiones administrativas de la micro, pequeña y mediana empresa. Esta instancia de coordinación fue presidida por el Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa, fungiendo como Secretario Técnico el delegado

de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el Estado. Las reuniones del grupo configuraron un espacio para difundir a miembros del sector empresarial, los avances en materia de simplificación y desregulación económica con impacto en la micro, pequeña y mediana empresa, así como escuchar sus planteamientos y propuestas y canalizarlas ante las instancias competentes para su debida atención.

La subcomisión de Desregulación y Simplificación Administrativa, del Consejo Consultivo Económico del Estado de México, tuvo como propósito fomentar, ante las instancias competentes, acciones concretas para reducir trámites, requisitos y plazos de respuesta asociados a la instalación, operación y regularización de empresas en la entidad. Dicha subcomisión era presidida por el secretario de la Contraloría y en sus sesiones participaron presidentes municipales y/o directores de desarrollo económico de los ayuntamientos de Naucalpan y Nezahualcóyotl. Sus trabajos permitieron presentar avances, resultados y logros significativos en materia de simplificación y desregulación, así como analizar y proponer nuevas medidas que coadyuvaron a impulsar esos procesos.

La subcomisión de Simplificación Administrativa, del Comité Estatal de Fomento a la Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas era una instancia de coordinación intergubernamental que tuvo como propósito promover ante dependencias federales, estatales y municipales, medidas de desregulación y simplificación de la vivienda, particularmente las de tipo social progresiva, interés social y popular. La subcomisión era presidida por el Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa. Como resultado de sus acciones, logró la integración y actualización del Registro Estatal de Trámites de Vivienda, el fortalecimiento

de las ventanillas únicas de vivienda y la elaboración de la Guía para la producción de vivienda social en su modalidad de conjunto urbano.

El Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, fue concebido para determinar y aprobar la procedencia de los trámites y requisitos, para el establecimiento y operación de empresas en la entidad. El grupo estuvo presidido por el secretario de Desarrollo Económico y fungían como vocales los secretarios de Finanzas y Planeación, y de la Contraloría. Entre sus resultados se encuentra la integración y actualización del Registro Estatal de Trámites Empresariales, el cual contiene los únicos trámites y requisitos que podrán solicitar los servidores públicos estatales para el establecimiento, operación y regularización de empresas; promovió un convenio de coordinación con 24 ayuntamientos de la entidad para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales, en el que se homologaron y simplificaron los trámites relativos a empresas; asimismo promovió la creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial.

El Grupo de Trabajo Intersecretarial para Modernizar la Función de Inspección a Empresas, fue constituido para promover acciones tendentes a transparentar, racionalizar y hacer más sencillas las visitas de inspección a empresas, a efecto de facilitarles el cumplimiento de la normatividad vigente. El grupo era presidido por el Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa y en él participaron representantes de las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, Ecología, General de Gobierno (Protección Civil) y Desarrollo Económico (Turismo), así como el Instituto de Salud del Estado de México. Entre los logros

del grupo destacó la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores; la elaboración de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación, y la implementación de programas de autoverificación.

El Grupo de Trabajo para la Agilización de Trámites de Tránsito y Transporte Público, se constituyó para ampliar la cobertura de atención a los concesionarios, a través de la instalación de ventanillas únicas de transporte público y la simplificación de trámites y procedimientos que se desahogaban ante las direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, y de Transporte Terrestre. De sus resultados se destacaron: la instrumentación del programa de reemplacamiento del servicio público, mediante el cual se registraron 43 mil unidades; la habilitación de cinco ventanillas únicas de atención a transportistas en los municipios de Toluca, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Atlacomulco, y la integración del Archivo Unico de Concesionamiento, el cual concentró registros de tránsito, transporte terrestre y del registro estatal de vehículos.

El Grupo de Trabajo para Agilizar el Cobro del Impuesto de Tenencia y Derechos de Control Vehicular, facilitó a los propietarios de vehículos de la entidad, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales relativas al pago de derechos de control vehicular, mediante la entrega de recibos, hologramas y tarjetas de circulación en un solo acto. También coadyuvó a habilitar 87 ventanillas únicas de control vehicular en donde las áreas de recaudación y control, y seguridad pública y tránsito desahogan trámites que en este rubro presentan los ciudadanos, e integró el Registro Estatal de Vehículos, otorgando certeza jurídica a los poseedores de vehículos al mantener actualizados los datos de sus unidades.

De igual forma, se fomentó la integración de grupos interinstitucionales para simplificar y modernizar procesos de gestión internos, tales como el Grupo de Trabajo para el Establecimiento del Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, el cual contribuyó a mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, al facilitar, por medios automatizados, la captación, atención y seguimiento de quejas y denuncias sobre posibles responsabilidades de los servidores públicos emitidas por la ciudadanía. El Grupo elaboró y difundió el Acuerdo del secretario de la Contraloría, por el que se establece la operación del Sistema Estatal de Quejas y Denuncias, y el respectivo manual de operación; normatividad que permitió homogeneizar el procedimiento, además de establecer el término límite de 30 días naturales para su atención, tramitación y resolución. Adicionalmente, se habilitó el sistema de información y atención de quejas y denuncias vía telefónica (QUEJATEL).

El Grupo de Trabajo para la Expedición de la Cédula Unica del Proveedor, se integró para facilitar a los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, el desarrollo de sus procesos de adquisición de manera simplificada, homologándolos con el nivel central; asimismo, facilitó la participación de los proveedores al reducir el número de requisitos a presentar en cada proceso adquisitivo.

Cabe señalar que ciertos grupos de trabajo dejaron de sesionar al cumplir con el propósito que les dio origen, en tanto otros continuaron sus labores al atender proyectos de mejora de la gestión pública que, por su complejidad y retos, se plantearon un horizonte de atención de mediano plazo.

3.3 Apoyos técnico-administrativos y financieros para la ejecución de tareas

Los apoyos técnicos que elaboró la CPGSA como guías de trabajo para las dependencias y organismos auxiliares estatales, consistieron básicamente en el diseño y actualización de instrumentos administrativos, mediante los cuales se buscó facilitar el proceso de simplificación y desregulación administrativa en sus distintas modalidades. Algunos instrumentos administrativos elaborados de 1994 a septiembre de 1999, fueron los siguientes:

Lineamientos para la Difusión de las Acciones y Resultados del Programa General de Simplificación Administrativa. En los diez puntos que contemplan, se estableció que la difusión de acciones y resultados de simplificación sería responsabilidad de los comités sectoriales de Simplificación respectivos; su contenido debería corresponder a resultados efectivos, debidamente instrumentados y en plena operación; se utilizaría un lenguaje claro, sencillo y preciso, que oriente y apoye al público usuario en la en la realización de sus gestiones; asimismo, señaló que se incluiría el logo del PGSA en los medios impresos que para este efecto fueran elaborados.

Lineamientos de los Niveles de Coordinación y Responsabilidad del Programa General de Simplificación Administrativa. Se elaboraron para ampliar, precisar y clarificar las formas de integración, funciones y responsabilidades de las instancias de coordinación del PGSA, identificadas como global, sectorial e institucional.

Guía para la Desregulación Económica: Planteamientos

Fundamentales y Retos Actuales. Ofreció un panorama general sobre la desregulación económica como una vertiente de modernización administrativa, resaltando los beneficios de su instrumentación en la promoción de mayores inversiones y la generación de más fuentes de empleo.

Guía Técnica para la Evaluación de Proyectos Simplificados. Se diseñó para apoyar a los comités sectoriales de Simplificación, y a los responsables institucionales en la evaluación del impacto social y administrativo de los proyectos de simplificación bajo su responsabilidad, que hubieran sido debidamente concluidos y en operación, a efecto de tener certeza sobre la efectividad de las acciones instrumentadas y, en su caso, proponer nuevas medidas que coadyuvasen a cumplir metas y objetivos inicialmente comprometidos.

Lineamientos para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del PGSA. Establecieron las bases técnicas, metodológicas, institucionales y normativas para desarrollar tareas de simplificación en cualquiera de sus fases, resaltando el carácter integral y corresponsable de su instrumentación.

Lineamientos para la preparación de reuniones del Comité Sectorial de Simplificación Administrativa. Sirvieron de apoyo a los integrantes de los comités para la preparación y desarrollo de sus sesiones de trabajo, haciéndolas más ágiles y productivas en el seguimiento de proyectos y acciones de simplificación.

Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación. Su propósito fue informar y orientar a los empresarios asentados en el estado sobre aspectos básicos relacionados con las visitas de verificación que practican instancias del gobierno estatal,

para evitar que fueran sorprendidos por pseudoinspectores o con órdenes de verificación apócrifas y, en consecuencia, transparentar la función de inspección a empresas y fomentar el desarrollo de las actividades productivas de los particulares.

Lineamientos para el Establecimiento de Ventanillas Unicas de Gestión. Orientaron a servidores públicos, sobre la naturaleza, objetivos, ventajas, integración y funcionamiento de las ventanillas únicas de gestión, a efecto de que fueran una sola instancia para desahogar de manera ágil y eficiente, diferentes trámites y servicios de distintos ámbitos de gobierno.

Tanto los lineamientos, como algunos otros instrumentos que por su importancia así lo requirieron, se actualizaron periódicamente para incorporar modificaciones y adiciones que la práctica y experiencia recomendaron como útiles.
Otro apoyo importante que ofreció la CPGSA para el desarrollo de tareas de simplificación, fue capacitar a los servidores públicos interesados sobre conocimientos, técnicas y herramientas básicas que les permitieran identificar y perfeccionar tanto sus procesos internos de trabajo, como los relacionados con la atención al público. De enero de 1994 a septiembre de 1999, se impartieron 21 cursos de capacitación sobre el manejo de técnicas de simplificación, a 472 representantes de dependencias y organismos públicos participantes en el PGSA, y se otorgaron 828 asesorías a 1494 servidores públicos integrantes, en diversos momentos, de los comités sectoriales.

Para apoyar técnicamente la simplificación y desregulación en las administraciones públicas municipales, la CPGSA preparó y difundió los siguientes instrumentos administrativos:

Guía Técnica para la Elaboración de Guías Informativas de Trámites y Servicios Municipales. Presentó una metodología básica para que los servidores públicos municipales interesados en este ejercicio preparen, integren y difundan dicha Guía, como un instrumento para informar de manera oportuna y confiable sobre las condiciones en que se prestan trámites y servicios en este ámbito de gobierno.

Guía Técnica para la integración del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal. Fue elaborada y difundida para orientar a servidores públicos municipales sobre los objetivos de la simplificación, su proceso de trabajo y la metodología para la integración de programas de este tipo.

Guía Técnica para la Evaluación de Acciones de Simplificación Administrativa Municipal. Ofreció técnicas y metodologías para que los responsables del control y la evaluación en los municipios, evaluaran el impacto administrativo y social de las tareas de simplificación instrumentadas, apropósito de ratificar o rectificar el esfuerzo realizado en esa dirección.

Lineamientos para el Establecimiento de Ventanillas Unicas Municipales de Atención al Público. Su objetivo fue orientar a los ayuntamientos de la entidad sobre las estrategias, mecanismos y condiciones para la instalación de ventanillas, como un instrumento que facilitara a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones o ejercicio de sus derechos frente a la autoridad municipal.

La CPGSA al reconocer la existencia de proyectos de simplificación de alto impacto social que requirieron recursos financieros adicionales para cumplir los propósitos que motivaron su formulación, promovió ante el Grupo

Intersecretarial Gasto-Financiamiento, una propuesta para la asignación de un fondo extraordinario anual que apoyara los cometidos de la estrategia de simplificación, encontrando en su petición respuesta favorable.

En el periodo de 1994 a 1999 se ejercieron $14 261 790.00, los cuales se canalizaron principalmente a automatizar procesos de trabajo vinculados directamente con trámites y servicios solicitados por un importante número de ciudadanos. Los recursos asignados permitieron adquirir poco más de 500 computadoras, 400 impresoras, 60 faxes y 12 paquetes de software (programas de aplicación).

Dicho equipo se asignó tomando en cuenta la opinión y dictamen del Sistema Estatal de Informática (SEI), el cual valoró la viabilidad y factibilidad de los proyectos, concediendo el apoyó técnico (en software y hardware) para fortalecer la infraestructura de las unidades administrativas corrrespondientes. Periódicamente los órganos de control interno del sector central y auxiliar, realizaron revisiones, verificaciones y auditorías para asegurar el buen aprovechamiento del equipo para los fines asignados y, en algunos casos, recomendaron su reasignación, la que se llevó a cabo hacia otras áreas de la dependencia (de que se tratara)que estuvo así evaluada.

Cuadro 3

ASIGNACION DE RECURSOS PRESUPUESTALES EN APOYO A PROYECTOS DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1994-1999

(Pesos)

La difícil situación que enfrentó la economía nacional durante 1998 y 1999 provocó una disminución de las finanzas públicas del gobierno estatal, lo cual se reflejó en recortes presupuestales en diversas áreas y PGSA uno de éstos, tal y como se obser ior.

EJERCICIO	MONTO
1994	2 904 590.00
1995	2 450 000.00
1996	3 488 000.00
1997	3 500 000.00
1998	1 258 000.00
1999	661 200.00
TOTAL	**14 261 790.00**

No obstante, el mor adquirir equipo de cómputo para auto trabajo en servicios de tránsito; registro público de la propiedad; registro civil; servicios periciales; recaudación fiscal; ventanillas de transporte público; averiguaciones previas; sistema de quejas y denuncias; juicios laborales; cobro de tenencia y refrendo, entre otros, cuya modernización administrativa resultó inaplazable para atender las reiteradas demandas ciudadanas.

Con el propósito de dar seguimiento a los proyectos comprometidos en el PGSA y coadyuvar a su cumplimiento, la CPGSA estableció distintos mecanismos e instancias que permitieron atender esta actividad.

3.4 Mecanismos de seguimiento de los compromisos y evaluación de acciones

El seguimiento inmediato de los proyectos de simplificación fue responsabilidad de los coordinadores sectoriales quienes, con base en la información proporcionada por los propios responsables institucionales de su sector, integraban los reportes de avances respectivos en formatos preestablecidos para tal efecto. De su análisis, valoraban los avances o retrasos que presentaban los proyectos en referencia y, de ser necesario, recomendaban a los titulares de las áreas administrativas ejecutar acciones adicionales que permitieran el cumplimiento

de compromisos en el tiempo, cantidad y calidad en que fueron programados.[29]

El seguimiento global del PGSA, lo llevó a cabo la CPGSA, que de manera mensual recibía de los coordinadores sectoriales los informes de avances correspondientes de sus respectivos proyectos de simplificación, con el propósito de analizarlos y visualizar el grado de avance en el cumplimiento de metas, los retrasos u omisiones que detienen su implementación, y promovió ante distintas áreas administrativas la ejecución o agilización de tareas que permitieran avanzar en la conclusión de compromisos asumidos en la materia.

De los avances que reportaban los coordinadores sectoriales, la CPGSA enviaba bimestralmente un reporte gráfico y estadístico a los titulares de los 14 sectores que participan en el PGSA, para informarles sobre la situación que guardaba la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencia, asimismo se incluían recomendaciones que permitieron, en el corto plazo, avanzar con mayor firmeza y certidumbre en los trabajos aludidos.
En las sesiones del comité sectorial, programadas bimestralmente, también se dio puntual seguimiento a la ejecución de los proyectos de simplificación, ya que constituyó un espacio para que los responsables institucionales informaran sobre las acciones realizadas en el cumplimiento de compromisos contraídos en el marco del PGSA; asimismo se validó la información presentada, se ampliaban detalles de interés y se acordaban medidas preventivas o correctivas que coadyuvaron a cumplir metas y objetivos asumidos.

45 Secretaría de la Contraloría-IAPEM, Barrera Zapata, Rolando y Víctor Ramos Ríos, "Problemas y perspectivas de la simplificación municipal", en Modernización de la Gestión Pública en las Administraciones Municipales del Estado de México, Toluca, 1999, p. 126.

46 Barrera Zapata, Rolando y Víctor Ramos, op. cit., p. 18.

47 Barrera Zapata, Rolando, "La dinámica de la descentralización de los municipios en el Estado de México"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No.

Con el propósito de conocer el grado de eficiencia y eficacia de las tareas de simplificación concluidas e instrumentadas por las dependencias y organismos auxiliares, así como el impacto social y administrativo generado, la CPGSA instrumentó un conjunto de acciones tendentes a evaluar en cualquier momento y a través de diversos mecanismos, los avances y resultados del PGSA.

Los mecanismos que con mayor recurrencia se emplearon en esta actividad fueron las encuestas de opinión y las auditorías administrativas. Las primeras permitieron captar la opinión de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales sobre la calidad de los trámites y servicios que solicitan ante oficinas gubernamentales, así como su apreciación sobre la efectividad de los procesos de simplificación instrumentados. De los 857 proyectos concluidos en el periodo 1994 a septiembre de 1999, se evaluaron 262 considerados como de alto impacto social (30%); de los cuales, 62 fueron a través de la aplicación de encuestas y 200 mediante la realización de auditorías administrativas.[30]

60, INAP, México 1998, p. 124.

Cuadro 4

EVALUACION DE ACCIONES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1994-1999

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	TOTAL
PROYECTOS CONCLUIDOS	155	156	167	163	141	75	857
ENCUESTAS DE OPINION	-	16	11	14	14	7	62
AUDITORIAS ADMINISTRATIVAS	36	37	35	33	36	30	207

*Información a septiembre de 199

La evaluación por medio de encuestas, significó la aplicación de 4 535 cuestionarios a usuarios de trámites y servicios relacionados con tránsito; instalación y operación de empresas; recaudación fiscal; servicios educativos, médicos y de empleo; registro civil; ventanillas únicas de transporte público; servicios periciales; trámites catastrales; centros de verificación vehicular; registro público de la propiedad, entre otros.

La información recabada en los cuestionarios aplicados permitió identificar, entre otros aspectos, que el 65% de los ciudadanos encuestados reconoció que habría mejorado la atención recibida en las oficinas públicas; el 51% consideró que los tiempos de respuesta a las solicitudes que presenta se tornaron más ágiles; por su parte, 87% percibió la disminución de requisitos o eliminación de documentos en el desahogo de sus trámites o solicitud de servicios.

Respecto a la realización de auditorías administrativas, las contralorías internas y coordinadores sectoriales de las dependencias y organismos auxiliares, tuvieron una participación imprescindible en esta tarea y no sólo por

la realización operativa de este ejercicio, que de hecho es ya importante, sino además por su visión, aportaciones y compromiso en el mejoramiento de la calidad de los trámites y servicios.

Las auditorías administrativas practicadas se orientaron a revisar y valorar los procesos, requisitos y condiciones de los trámites y servicios simplificados o desregulados, especialmente en materias de tránsito, regulación sanitaria, servicios educativos, de empleo y hospitalarios, uso del suelo, verificación vehicular de emisiones contaminantes, ventanillas de gestión empresarial, juicios laborales, pago de impuestos y derechos, entre otros.

El programa Usuario Itinerante, representó otro instrumento básico para evaluar de manera directa las condiciones en que se prestan trámites y servicios sometidos a un proceso de simplificación y la forma en que se atiende al público usuario.

El programa basa su operación en la práctica de inspecciones realizadas de manera aleatoria y sorpresiva, con el propósito de percibir fielmente la calidad, transparencia y eficacia en la atención de los usuarios, para lo cual los servidores públicos encargados de realizar las inspecciones asumen el carácter de usuarios o solicitantes.[31]

Mediante esta estrategia se han evaluado los trámites para la expedición de licencias de conducir y de uso de suelo estatales, así como los servicios de consulta con médico general en el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y

48 Secretaría de la Contraloría, Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1996, p. 131.
49 Barrera Zapata, Rolando, op. cit., p. 126.
50 Secretaría de la Contraloría, Secretaría de la Contraloría: Seis A os de Retos, Avances y Reflexiones (1993-1999), Toluca, 1999, p.13.
51 Haro Bélchez, Guillermo (Coord.), op. cit. p. 397.

Municipios, y en el Instituto de Salud del Estado de México.

Actividades adicionales a estas formas de evaluación, fueron las 171 reuniones realizadas con organismos sociales representativos en cuyo seno se atendieron sus planteamientos, demandas y sugerencias relacionadas, básicamente, con la apertura, operación, regularización e inspección a empresas, agilización de trámites de vivienda y transporte público. Asimismo se realizaron 147 verificaciones selectivas en los lugares en donde se instrumentaron medidas de simplificación, para valorar su operación y, en su caso, sugerir medidas de mejoramiento.

Concomitante a estas tareas, en mayo de 1998 se realizó el Foro de Evaluación de la Simplificación Administrativa Estatal, con el propósito de valorar los resultados e impactos de las acciones de desregulación y simplificación emprendidas de 1993 a 1997. El evento permitió que representantes de asociaciones, cámaras, colegios, institutos, servidores públicos y ciudadanos presentaran 115 ponencias, en las que resaltaron propuestas puntuales para ampliar y profundizar el trabajo de simplificación hasta entonces realizado.

3.5 Difusión de los avances y resultados

En el proceso de simplificación, la difusión constituye un medio indispensable para informar a los usuarios de un determinado trámite o servicio sobre las medidas de mejora, tanto comprometidas como realizadas por las dependencias y organismos auxiliares, a efecto de que los directamente beneficiarios de este esfuerzo estén enterados de los avances alcanzados y puedan exigir su

pleno cumplimiento.

La difusión que promovió la CPGSA se orientó, en su contenido, a informar sobre los compromisos y resultados del PGSA y, en sus destinatarios, a los servidores públicos y ciudadanos.[32]

Para atender la difusión a servidores públicos, se publicaron 12 folletos que dan cuenta desde 1994, de los compromisos y resultados anuales del PGSA; se imprimieron y distribuyeron memorias de las 12 reuniones del Comité Estatal de Simplificación, además de las memorias de la Reunión de Intercambio de Experiencias en la Modernización de los Servicios de la Administración Pública, y del Foro de Evaluación de la Simplificación Administrativa Estatal. Asimismo se incluyeron cuatro frases promocionales en los comprobantes de percepciones de los servidores públicos, y se publicaron 2 000 encartes con el eslogan "Ayúdanos a Simplificar", con el fin de motivar la participación de servidores públicos en las tareas de referencia.

Para informar a los ciudadanos o grupos específicos de éstos sobre los resultados y beneficio de las tareas de simplificación, se elaboraron y distribuyeron 25 boletines *"Desregulación y Simplificación Administrativa"* (órgano informativo bimestral de la CPGSA) con un tiraje total de 125 mil ejemplares; se publicaron 41 cintillos en la prensa local sobre acciones relevantes de simplificación; se participó en 10 conferencias de prensa para que diversos medios de comunicación ampliaran la difusión del esfuerzo realizado en esta materia, se transmitieron 375 spots radiofónicos con 15 mensajes relativos a los logros de la simplificación; se publicaron dos carteles con los principales resultados del PGSA con un

52 Secretaría de la Contraloría, VII Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 36, Toluca, 1997, pp. 9-10.
53 Secretaría de la Contraloría, Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación, Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1998, p. 7.

tiraje de 6 mil ejemplares; se colocaron en oficinas públicas estatales y municipales 1 500 encartes sobre la afirmativa ficta para que los promotores conocieran el procedimiento para acreditar, en caso de ser necesario, esta prerrogativa. Asimismo se difundieron 35 boletines de prensa sobre los principales resultados alcanzados.

En adición a lo anterior, las dependencias y organismos auxiliares realizaron, de acuerdo a la capacidad de sus recursos, tareas para difundir a los usuarios de sus trámites y servicios, los avances, resultados y beneficios. Los medios más recurrentes en este ejercicio fueron boletines de prensa, entrevistas radiofónicas, trípticos y carteles informativos e impactos en radio.

La importancia de la difusión realizada radicó no sólo en que los ciudadanos conocieron las condiciones en que se prestaban los trámites y servicios públicos o los avances y resultados del esfuerzo realizado, sino sobre todo, que ese conocimiento permitió una mayor colaboración de su parte en los procesos de gestión, así como la exigencia de las ventajas y beneficios alcanzados en tareas de simplificación cuando éstos no eran cumplidos.

En este sentido, la difusión más que una actividad complementaria del trabajo de simplificación, constituye un medio indispensable para informar a la sociedad sobre el trabajo que realiza la administración pública, para facilitar a

4.1 Avances y resultados en la administración pública estatal

A partir de la expedición del acuerdo jurídico que creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México (PGSA), en octubre de 1993, inició un proceso de identificación, formulación y priorización de los compromisos que formarían parte del PGSA 1994.[33] Desde entonces, se integró y renovó anualmente con nuevos compromisos en la materia y, en algunos casos, dando continuidad a proyectos integrales que requirieron, para su cumplimiento, una programación de mediano plazo.

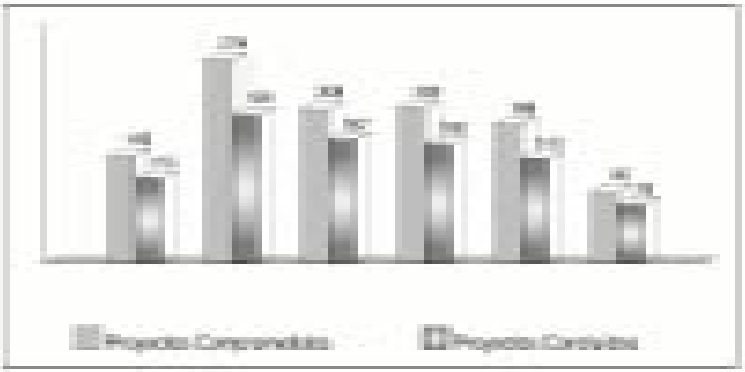
En los casi seis años de ejecución del PGSA (enero 1994-septiembre 1999) se comprometieron 1 115 proyectos de simplificación y desregulación administrativa, de los cuales, se concretaron 860 (77%) en beneficio de los ciudadanos o de sus grupos de representación; 106 (10%) se reprogramaron, debido a que su cumplimiento requirió de más tiempo para la ejecución de actividades adicionales, y 151 (13%) se cancelaron por diferentes causas, entre las que destaca la insuficiencia de recursos para su instrumentación y la implementación

54 Secretaría de la Contraloría, Secretaría de la Contraloría: Seis A os de Retos, Avances y Reflexiones (1993-1999), Toluca, 1999, p. 12.
55 Secretaría de la Contraloría, Memoria de la Primera Reunión para el Intercambio de Experiencias en la Modernización de los Servicios de la Administración Pública, Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1997, p. 63.
56 Haro Bélchez, Guillermo (Coord.), op. cit. p. 412.

de acciones paralelas cuyos resultados señalaron como innecesario continuar atendiendo dichos compromisos.

La comparación anual entre la proporción de proyectos comprometidos y concluidos se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5
PROYECTOS Y AVANCES DE SIMPLIFICACION Y DESREGULACION



Fuente: Elaborado con base en los folletos de resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal que anualmente publicó la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, a través de la Serie de Cuadernos de la Secretaría de la Contraloría.

El conjunto de los proyectos inscritos en el marco del PGSA se ubicaron en las cinco vertientes de simplificación: agilización de trámites; mejoramiento de la atención al público; desconcentración y descentralización; desregulación, y transparencia de la gestión pública, teniendo cada una de ellas igualdad de importancia y siendo mútuamente incluyentes.

A continuación se realiza un breve recuento de las principales acciones, avances e impactos de la simplificación y desregulación administrativa realizadas en el periodo gubernamental 1993-1999, las cuales se agrupan conforme

a las siguientes modalidades específicas de trabajo:

a) Agilización de trámites

El conjunto de las tareas en este rubro consignadas, se orientaron a revisar procedimientos administrativos, para reducir o eliminar aquellos que no agregan valor en la realización de un trámite o solicitud de algún servicio o cuyas condiciones en que se prestan, inhiben que el ciudadano cumpla plenamente sus obligaciones o ejerza sus derechos frente a la autoridad gubernamental.

Los esfuerzos realizados en este sentido, permitieron agilizar trámites relacionados con el pago de derechos y obligaciones en las áreas de control vehicular y de recaudación fiscal; expedición de licencias y permisos temporales para conducir; prórroga y transferencia de concesión de transporte público; presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental; solución de conflictos laborales; expedición del Dictamen Integral de Factibilidad Ambiental; asimismo se ejecutaron otras tareas que vieron cristalizada su vertiente de simplificación con la integración de los registros estatales de trámites empresariales, de vivienda, de tránsito y transporte.

Uno de los avances importantes y de mayor impacto en este rubro, se dio con la publicación, en marzo de 1997, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual contempla en su artículo 135: “Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los ayuntamientos y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción, transcurrido el plazo, sin que se notifique la resolución expresa,

el silencio de las autoridades competentes se considera como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los intereses legítimos de los peticionarios;"[34] lo que implica que los ciudadanos promoventes de un trámite en el que opera esa figura no tendrán que esperar prolongados tiempos de respuesta a sus solicitudes, ya sea favorable o desfavorablemente, sino que, en un ejercicio de justicia administrativa, verán agilizados sus asuntos, teniendo certeza sobre la respuesta de la autoridad en el plazo que se ha establecido, lo que además de facilitarles la realización de otros trámites, les permite agilizar el desarrollo de sus actividades cotidianas o la puesta en marcha de sus proyectos.

En otro ámbito, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito agilizó el pago de tenencia y refrendo de vehículos automotores y la expedición de licencias de conducir y permisos temporales; redujo requisitos en el canje de placas, en el registro de vehículos matriculados en otras entidades y en la revista o inspección físico-mecánica, reduciendo con ello el tiempo de respuesta a las solicitudes de los usuarios.

La simplificación de trámites en el área de tránsito, permitió además, la entrega simultánea del holograma y tarjeta de circulación con el pago de tenencia y refrendo, lo que redujo significativamente tiempo y costos a los propietarios de vehículos al evitarles traslados posteriores para la conclusión de este trámite.[35]

La Secretaría de Finanzas y Planeación modificó el esquema de operación del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), con

57 Secretaría de la Contraloría, Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales "COMPRANET EDOMEX", Serie de Cuadernos, No. G4, Toluca, 1999, p. 9. Es preciso se alar que este sistema resultó de una adaptación del que dise o y opera la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el cual ha sido reconocido por organismos internacionales.

58 Secretaría de la Contraloría, Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1998, Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1999, p. 75.

59 Haro Bélchez, Guillermo (Coord.), op. cit., p. 386.

60 Ibídem p. 401.

61 Secretaría de la Contraloría, Secretaría de la Contraloría: Seis A os de Retos, Avances y Reflexiones (1993-1999), Toluca, 1999, p. 12.

62 Haro Bélchez, Guillermo, (Coord.), op. cit. p. 404.

63 Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, Gobierno del Estado de México, p. V-10

lo cual se agilizó la autorización y liberación de los recursos que mediante este mecanismo ejercen los ayuntamientos de la entidad, en beneficio de los promoventes de este trámite y, sobre todo, coadyuvó a la oportuna ejecución de acciones y obras a cargo de los municipios.[36] (Boletín No. 5, 1996, p. 4)[37]

Se disminuyó de dos horas a 20 minutos, en promedio, el tiempo en que la Dirección General de Servicios Periciales, expide el Certificado de No Antecedentes Penales a los peticionarios, previo cumplimiento de los requisitos solicitados.

Se redujeron los requisitos para gestionar los trámites de prórroga y transferencia de concesiones de transporte público, cambio de unidad y reubicación de derroteros y/o zona de operación. Asimismo se redujo de cinco a un día el tiempo para la expedición de tarjetones de identificación para operadores.

En materia de ecología, se simplificó la solicitud de información y requisitos que se exigían para la presentación del informe previo, la Manifestación de Impacto Ambiental y el estudio de riesgo. Por su parte, en la Manifestación de Impacto Ambiental se disminuyó el plazo de resolución de 90 a 30 días hábiles. [38]

Se simplificó y agilizó el pago del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, posibilitando a los contribuyentes cubrir esta obligación de manera anual,

64 Barrera Zapata, Rolando y Víctor Ramos, op. cit., p. 14.

65 Secretaría de la Contraloría, Memoria de Simplificación Administrativa y Desregulación Económica en las Administraciones Municipales del Estado de México 1994-1996, Secretaría de la Contraloría, Toluca, México 1996, pp. 9-10.

66 Barrera Zapata, Rolando y Víctor Ramos, op. cit., p. 15.

67 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, Gobierno del Estado de México, pp. 11-21.

68 Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal", s.p.i.

69 Martínez, Gabriel y Guillermo Fáber, Desregulación Económica (1989-1993), FCE, México, 1994, p. 11.

70 Vid, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994, México, D.F. 1994, p. 426.

71 De Brawer, Jean Louis, "Reflexiones sobre la Simplificación Administrativa", Encuentro Internacional de Simplificación Administrativa, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP, 1987, pp. 97-107.

72 La negativa ficta conforme se entiende en el Diccionario Jurídico Mexicano es el "sentido de la respuesta que la ley supone ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulado

evitando la obligación de presentar declaraciones de pagos mensuales, así como exentándolos de pagar recargos y cubrir multas. Lo significativo de esta acción, además de las facilidades administrativas otorgadas, fue regularizar a un mayor número de personas en su situación fiscal. (Boletín No. 11, 1997, p. 7)

Se redujo de 45 a 15 días el tiempo de respuesta a las solicitudes de grupos indígenas para el financiamiento de proyectos sociales, culturales, productivos y de infraestructura, asimismo se acercó este servicio a las comunidades, a través de los promotores del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM).

Con el propósito de agilizar la solución de conflictos laborales por medio de la concertación, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje automatizó y sistematizó sus servicios, lo que le ha permitido que al momento de recibir una demanda, emita el auto de radicación y se dé a conocer inmediatamente a los trabajadores su primera audiencia; en forma paralela, cita a las partes a pláticas de orden conciliatorio para que resuelvan sus conflictos laborales por medio de la concertación; a través de este mecanismo se ha resuelto una cantidad importante de conflictos laborales, evitando a las partes, tiempos prolongados de respuesta al tener que esperar que se agotaran todas las instancias competentes de solución. (Boletín No.10, 1997, p. 10)

El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje implementó un programa de celeridad procesal, mediante el cual, los juicios laborales que tardaban hasta un año en ser atendidos, ahora son resueltos en un tiempo que no excede de tres meses, reduciendo con ello costos y tiempo a las partes en la solución de sus conflictos.

La Secretaría de Finanzas y Planeación agilizó el procedimiento para la autorización del pago de tenencia de vehículos extranjeros legalizados, al pasar de 48 a 24 horas el tiempo de respuesta, lo que ha beneficiado, con ahorro de tiempo y recursos, a más de 30 000 propietarios de automotores extranjeros en el Estado de México. (Boletín No.12, 1997, p. 7)

Se redujo de 15 a 10 días hábiles el tiempo de dictaminación de peticiones ciudadanas para instalar o rehabilitar puentes peatonales, semáforos, señalamientos, barreras de protección peatonal y estacionamientos, además de distribuirse información al público para facilitar el desarrollo de dichos trámites.[39]

En la expedición de licencias de conducir para automovilistas y motociclistas, así como permisos temporales para el servicio particular, se eliminaron los exámenes teórico-prácticos y médicos, los cuales fueron sustituidos por una carta responsiva del solicitante. Con ello se agilizó el tiempo de respuesta en la realización de este trámite y se combatieron conductas deshonestas de servidores públicos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas implementó el dictamen integral de factibilidad habitacional para vivienda social progresiva, de interés social y popular, el cual, en un plazo promedio de 15 días hábiles, permitió obtener la opinión de siete dependencias estatales y dos municipales. El dictamen ha dado certeza y seguridad a la inversión de los promotores de vivienda.

Se puso en marcha el Registro Estatal de Trámites de Vivienda

por escrito, por persona interesada cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo. El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en una

con el propósito de otorgar certeza jurídica a los promotores y solicitantes de vivienda, respecto de los únicos trámites, requisitos, plazos y condiciones que deben cumplir para el desarrollo de sus proyectos, evitando así la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes no podrán exigir otros distintos a los indicados de manera expresa en dicho Registro, así como ahorrando tiempo y recursos a los usuarios de estos trámites al evitar que acudan a diversas y distantes oficinas públicas en busca de respuesta a sus peticiones.[40]

Con el propósito de constituir un mecanismo único de regulación administrativa en el rubro de tránsito, se integró el Registro Estatal de Trámites de Tránsito y Transporte, el cual contiene los únicos trámites, requisitos, plazos y condiciones que exigirán las dependencias relacionadas con la materia a los propietarios de vehículos automotores del servicio público y particular de la entidad. Una de sus aportaciones es otorgar certeza jurídica y facilidades a los usuarios para el desahogo de sus gestiones, así como reducir la proliferación de prácticas de corrupción. (Boletín No. 23, 1999, p. 1)

Se amplió el plazo de vigencia de la licencia estatal de uso del suelo al pasar de seis meses a un año, y se acordó que los particulares que demostraran haber ejercido los derechos en ella consignados, durante la vigencia de dicha licencia, no podría exigírseles que tramitaran la obtención de una nueva licencia o su prórroga. (Boletín No. 21, 1998, p. 2)

En materia educativa, se puso en operación un sistema automatizado que permitió agilizar el proceso para la certificación de la antigüedad del personal de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, al reducir de 30

esfera jurídica ante el silencio de su autoridad, que legalmente debe emitir la resolución correspondiente (. . .) sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, participación, instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es un sentido negativo para el peticionario" (Vid, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México 1988, p. 2681). A contrario sensu, la afirmativa ficta se entiende como una respuesta positiva si la

a cuatro días hábiles el tiempo de respuesta a las solicitudes de validación presentadas.[41]

Se redujo el tiempo de respuesta de 30 a 15 días para la expedición de permisos sanitarios de inicio de construcción y de ocupación de obra por parte del Instituto de Salud del Estado de México.

Se puso en operación un procedimiento que permitió reducir de dos horas a 30 minutos el tiempo de espera y atención del público usuario de los servicios de laboratorio clínico que prestan los hospitales generales del Instituto de Salud del Estado de México, mediante la agilización en el cobro de derechos, capacitación al personal y reducción de instancias de autorización. (Boletín No. 21, 1998, p. 3)

b) Mejoramiento de la atención al público

Las acciones inscritas en esta modalidad de simplificación, se orientaron a revisar procesos de trabajo vinculados a facilitar los trámites y servicios que los ciudadanos realizan en oficinas públicas, sea para cumplir una obligación o ejercer un derecho.

En esta vertiente, se habilitaron ventanillas únicas para trámites de vivienda de interés social y popular; de control vehicular, y de transporte público; se facilitó a los solicitantes de empleo información sobre empresas demandantes de mano de obra; se instalaron unidades de rehabilitación e integración social y se modernizó el sistema para la recepción, tramitación y resolución de quejas y denuncias.

autoridad competente no contesta una solicitud o petición, en un tiempo explícitamente definido.

73 Vid.: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La transformación de la Gestión Pública. Las Reformas a los Países de la OCDE. Ministerio de Administración

Entre las acciones relevantes que las dependencias y organismos de la administración pública del Estado de México llevaron a cabo en este rubro, destacan las siguientes:

Se habilitaron dos ventanillas únicas para trámites de vivienda de interés social y popular en los municipios de Toluca y Naucalpan, en las cuales se recibían las solicitudes y, en su caso, se entregaba el dictamen integral de factibilidad habitacional para vivienda social (conjuntos habitacionales superiores a 60 viviendas) que expide la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, lo que ha facilitado a los promoventes la realización de sus gestiones vinculadas a esta materia.

Se encuentran en operación 85 ventanillas únicas de control vehicular en los centros de recaudación y control de la Secretaría de Finanzas y Planeación, con el propósito de atender en un solo espacio físico los trámites de alta de vehículos, pago de tenencia y derechos de control vehicular, reposición de tarjeta de circulación, cambio de propietario y de domicilio en el Registro Estatal de Vehículos. (Boletín No. 22, 1999, p. 11)

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes habilitó en los municipios de Toluca, Naucalpan, Ecatepec y Nezahualcóyotl, ventanillas únicas de transporte público en las cuales, con varios mostradores de atención equipados con sistemas automatizados, los transportistas pueden realizar en un solo lugar, diversos trámites tales como prórroga o transferencia de concesiones y cambio o modernización de sus unidades vehiculares, evitándoles traslados prolongados al acercarles los servicios al lugar más próximo a su zona de operación. (Boletín No. 22, 1999, p. 12)

La Secretaría de la Contraloría eficientó la recepción, tramitación y resolución de las quejas ciudadanas por motivo de un servicio deficiente o baja calidad en la atención que ofrecen los servidores públicos; esto a través de la habilitación de un sistema automatizado para el registro y seguimiento; la operación del Sistema Estatal de Quejas y Denuncias; la instalación de una línea telefónica lada sin costo y la expedición de normatividad que permitió homologar el procedimiento de las quejas y denuncias, además de establecer el tiempo límite de 30 días naturales para su atención, tramitación y resolución.[42]

Con el propósito de agilizar la colocación de solicitantes de empleo en empresas demandantes de mano de obra, se implementó el sistema automatizado del Servicio Estatal de Empleo en sus oficinas regionales de Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec, Valle de Chalco y Nezahualcóyotl, para vincular con mayor rapidez la oferta y la demanda de trabajo en la entidad. Compartiendo este mismo objetivo, los ayuntamientos de Jilotepec, Amecameca, Atlacomulco, Cuautitlán Izcalli, Coyotepec, Ixtlahuaca, Jocotitlán, Lerma, Nicolás Romero, Tenango del Valle, Valle de Chalco, San Mateo Atenco y Ecatepec, instalaron su servicio municipal de empleo, facilitando a las empresas la rápida contratación de mano de obra y, a los solicitantes de empleo, conocer con oportunidad y sin algún costo, las vacantes de trabajo disponibles. (Boletín No. 10, 1997, p. 9)

Adicionalmente, el Servicio Estatal de Empleo habilitó un sistema de becas de capacitación para trabajadores, con la intención de prepararlos y adiestrarlos en el desarrollo de alguna actividad productiva, de acuerdo a los requerimientos de las empresas, a efecto de abrirles mayores posibilidades

Pública, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

74 Pierre de Celles, "Ante el cambio, la necesidad de nuevos enfoques de investigación en administración pública", en Memoria del Seminario Internacional sobre retos contemporáneos

para ser contratados en un puesto laboral, de acuerdo al perfil solicitado.

Colateralmente a estas acciones, se organizaron ferias regionales de empleo en Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Chalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Técamac y Tultitlán, a través de las cuales se colocaron de manera directa y ágil a más de 20 000 solicitantes de empleo en un trabajo formal, ahorrándoles costos, traslados y tiempo en la realización de trámites administrativos relacionados con este servicio.[43]

Se ubicaron 11 módulos de orientación y consulta para la regulación del suelo en las delegaciones regionales de la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México, en los que se proporciona información sobre los trámites y servicios que dicho organismo ofrece, evitando a los usuarios reiteradas visitas a oficinas públicas para la obtención de información.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), instaló seis unidades básicas de rehabilitación e integración social en los sistemas municipales DIF de San Felipe del Progreso, Tenango del Valle, Acolman, Metepec, Tecámac y Texcoco, en las cuales, personal debidamente capacitado, proporciona atención médica rehabilitatoria no hospitalaria a la población discapacitada de esas regiones, facilitándoles la solicitud del servicio y evitando su traslado a la ciudad de Toluca.

En materia laboral, la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social instaló en el municipio de Tlalnepantla un módulo itinerante de inspección, con el propósito de facilitar a

de los Institutos y Escuelas de Administración Pública, Serie Práxis 7, México, INAP, diciembre de 1994.

los patrones ubicados en el Valle de Cuautitlán-Texcoco, la realización de trámites para la regularización de sus condiciones generales de trabajo. (Boletín No. 21, 1998, p. 7)
Se habilitó una ventanilla única de atención al público en las oficinas de la Secretaría de Ecología ubicadas en Naucalpan, en la cual se gestionan los trámites que solicitan a las direcciones generales de Protección al Ambiente, y de Planeación Ambiental, además de dotarla de equipo y sistemas automatizados que hacen posible otorgar atención expedita a los trámites de los ciudadanos.

La Secretaría de Desarrollo Económico instaló módulos de información turística en los municipios de Ocoyoacac, Valle de Bravo y Villa del Carbón en los que se proporciona información confiable a los visitantes sobre los principales centros de atracción turística de sus respectivas regiones.

c) Desconcentración administrativa

El Programa General de Simplificación Administrativa contempló la ejecución de un conjunto de acciones orientadas a desconcentrar funciones y recursos, para acercar, conforme a una distribución territorial estratégica, los trámites y servicios al lugar en donde se genera su demanda, facilitando a los ciudadanos sus gestiones al reducirles tiempo y recursos por traslados innecesarios a oficinas centralizadas y distantes de su lugar de residencia.
La desconcentración se expresó, no sólo hacia afuera de las oficinas públicas, sino además, se promovió al interior de la administración, mediante la delegación de responsabilidades a servidores públicos subalternos, que permitiera agilizar la toma de decisiones y reducir el tiempo de respuesta a las solicitudes de los peticionarios.

Mediante estas acciones, se avanzó en la desconcentración de oficinas que prestan servicios en materia laboral; protección civil; tránsito y transporte; procuración de justicia; atención a derechohabientes; así como la delegación de responsabilidades y la transferencia de funciones y recursos a unidades administrativas ubicadas en el Valle de México, a efecto de fortalecer su capacidad de respuesta ante la demanda de sus usuarios.

De entre las principales tareas que ejecutaron las dependencias y organismos estatales para desconcentrar sus funciones y recursos, y elevar la calidad y cobertura de los servicios, se encuentran las siguientes:

Se expidió el Acuerdo del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, mediante el cual se delegaron facultades a servidores públicos de la Dirección General de Desarrollo Urbano, con el propósito de que autorizaran la fusión, subdivisión, relotificación condominal de predios con determinada extensión territorial, así como la expedición de licencias estatales de uso del suelo, agilizando con ello, la toma de decisiones y reduciendo los tiempos de respuesta a los usuarios.

La Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social instaló un Centro de Justicia Laboral en Tlalnepantla, a fin de acercar a los usuarios del Valle de México la realización de sus trámites o solicitud de servicios relacionados con conciliación administrativa, defensa del trabajo, previsión social, capacitación y adiestramiento para el trabajo, entre otros, evitándoles tiempo y costos excesivos por desplazamientos, ahora innecesarios, a la ciudad de Toluca. (Boletín No. 22,

1999, p. 5)

Se instalaron dos unidades de atención al derechohabiente del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), ubicados en los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl, en los cuales se atienden los trámites de pago de seguros, jubilaciones y afiliación.
La Dirección General del Registro Civil, instaló 37 oficialías en lugares estratégicos del territorio estatal para prestar, de manera oportuna los servicios que en materia registral solicitan los ciudadanos.

Asimismo, en el marco de las campañas destinadas a regularizar el estado civil de las personas, se instalaron de 1995 a 1999, 17 644 módulos temporales (con un tiempo de operación de un día en promedio) en diversos puntos del territorio estatal para atender de manera oportuna y gratuita los servicios que en materia registral solicitaron más de 500 mil usuarios.

Se puso en operación una unidad móvil de tránsito, la cual acudió a comunidades y fraccionamientos distantes a expedir licencias de conducir para automovilistas, así como su resello o renovación, evitando el desplazamiento de los usuarios a las oficinas centrales de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, en la ciudad de Toluca. (Boletín No. 15, 1997, p. 6)

En materia de procuración de justicia, se desconcentraron funciones sobre averiguaciones previas, al crear cuatro agencias del ministerio público especializadas en robo de vehículos, ubicadas en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl y Metepec; una especializada en violencia sexual e intrafamiliar en Atizapán de Zaragoza y seis

más del orden común en Valle de Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Ecatepec, Chimalhuacán y Tultitlán, además de ampliar los turnos de atención en seis agencias, facilitando a los usuarios la realización de sus trámites y, a la Procuraduría General de Justicia, la oportuna atención y persecución del delito.

La Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social delegó a responsables de sus oficinas ubicadas en el Valle de México, la función para la corrección de certificados de primaria y secundaria cuando cambie una sola letra en el nombre o en los apellidos y cuando cambien los nombres y apellidos, evitando a los usuarios su traslado a la ciudad de Toluca.[44]

Se consolidó el modelo de atención regionalizada de 67 unidades médicas del ISSEMYM, lo que ha permitido brindar un servicio más cercano al lugar de residencia de los derechohabientes, evitándoles traslados prolongados y gastos excesivos. (Boletín No. 21, 1998, p. 4)

d) Descentralización de facultades y recursos a los municipios

La descentralización realizada en el marco del PGSA, se dio del gobierno estatal a los ayuntamientos, con el propósito de elevar la calidad de los servicios y trámites objeto de descentralización, así como dotar a las administraciones municipales de mayor capacidad para que respondan a las demandas de sus usuarios.

En esta vertiente de descentralización, se avanzó en la transferencia de facultades a los municipios para que puedan expedir licencias estatales de uso del suelo; registros de generadores de residuos no peligrosos; dictámenes de viabilidad

de protección civil; así como funciones para la prestación y operación del servicio de tránsito; administración de la red vial urbana secundaria; emisión de dictámenes de calidad, incorporación e impacto vial no significativo; atención de la problemática de contaminación en sus respectivos territorios, y administración de la actividad catastral.

Entre las tareas realizadas en este rubro, se encuentran las siguientes:

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, descentralizó facultades para expedir licencias estatales de uso del suelo que no sean de impacto significativo, a 24 municipios de la entidad, hecho que permite a los interesados realizar este trámite en su propia comunidad, evitándoles traslados, innecesarios. (ver cuadro 6)

Tales licencias correspondían a todas aquellas construcciones para vivienda unifamiliar o conjuntos habitacionales iguales o menores a 60 casas y las construcciones industriales, comerciales y de servicios, ubicadas en terrenos cuyas superficies no excedieran de 3,000 metros cuadrados, en términos de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos vigente.

Cuadro 6

MUNICIPIOS A LOS QUE SE DESCENTRALIZO LA EXPEDICION DE LA LICENCIA ESTATAL DE USO DEL SUELO

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuente: "Boletín de Desregulación y Simplificación Administrativa", No.15, noviembre-diciembre de 1997, p. 9.

para poder expedir registros de generadores de residuos no peligrosos; de prestadores de servicios en materia de manejo y disposición final de residuos industriales no peligrosos; de descarga de aguas residuales vertidas en los sistemas y redes de drenaje y alcantarillado administrado por el municipio o su órgano operador, y de emisiones a la atmósfera de fuentes fijas ubicadas en su territorio, lo que además de acercar los servicios a los ciudadanos, evita la doble inspección estado-municipios, sobre una misma materia. (Boletín No. 21, 1998, p. 8)

Se suscribieron convenios con 38 ayuntamientos de la entidad, mediante los cuales se les descentralizaron facultades para expedir dictámenes de viabilidad de protección civil, así como verificaciones a establecimientos generadores de riesgos: micro o pequeñas industrias que almacenen, utilicen o produzcan materiales o sustancias químicas peligrosas de mediano y/o alto riesgo, centros concentradores de población con menos de 100 personas, clínicas de salud, centros recreativos, deportivos y comerciales, entre otros.[45]

Se suscribió un convenio de colaboración con 31 ayuntamientos de la entidad para delimitar funciones que en materia de protección civil le corresponde realizar a la autoridad estatal y a la municipal, evitando con ello, la duplicidad en las tareas de inspección a empresas sobre una misma materia. (Boletín No. 20. 1998, p. 7)

El gobierno del estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, descentralizó a los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Metepec, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla, y

Tultitlán, funciones para la prestación y operación del servicio de tránsito.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes transfirió a los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Huixquilucan y Tlalnepantla funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectora, así como la emisión de dictámenes de calidad, incorporación e impacto vial no significativo.[46]

La Secretaría de Ecología formalizó convenios de coordinación con los ayuntamientos de Amecameca, Axapusco, Otumba, Tlatlaya, Tlalmanalco, Zacualpan, Tepetlixpa, Temamatla, Papalotla, Tenango del Aire, Ozumba, Ayapango, Cocotitlán y Valle de Bravo, para que atendieran las quejas y denuncias que en materia ambiental presentaran sus pobladores.

Asimismo, se formalizaron convenios de coordinación en materia de protección al ambiente, con los ayuntamientos de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Toluca, Ecatepec y Nezahualcóyotl, permitiéndoles contar con mejores condiciones y elementos para prevenir y atender la problemática de la contaminación atmosférica, del agua y del suelo, en sus respectivos territorios.[47]

Se estableció acuerdo de coordinación con los ayuntamientos de Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo para que se atendieran los trámites relativos a la inscripción de establecimientos turísticos en el Registro Nacional de Turismo Voluntario, acercando así este servicio al lugar en donde se establecieran empresarios del sector. (Boletín No. 21, 1998, p. 8)

Se concluyó el proceso de descentralización del DIFEM,

mediante la creación de los 46 sistemas municipales DIF faltantes.

Se descentralizó a los 122 ayuntamientos de la entidad, la función de catastro, a fin de coadyuvar al mejoramiento del control de la actividad catastral a nivel predio, así como impulsar el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales.[48]

El Instituto de Salud del Estado de México, inició un proceso de transferencia de funciones sobre el control sanitario de construcciones, a 31 ayuntamientoS de la entidad, a efecto de que puedan expedir permisos sanitarios de inicio de construcción y de ocupación de obra, así como realizar acciones sobre vigilancia sanitaria de obra.[49]

e) Desregulación de la actividad económica

Uno de los aspectos frecuentemente tomado como referencia para cuestionar la capacidad del gobierno en la atención efectiva de las demandas sociales, ha sido su reglamentación, la cual, caracterizada por imprecisiones, exceso de regulación, contraposición con otros ordenamientos jurídicos o incongruencia con los fenómenos reales, llega a convertirse en un obstáculo para que los ciudadanos cumplan puntualmente sus obligaciones o ejerzan sus derechos frente a la autoridad pública.

No se trata, desde luego, sólo de eliminar o abrogar aquel marco jurídico que resulta obsoleto e inoperante, sino además, modificar las normas vigentes mediante su actualización y claridad tanto en su origen como en su contenido. El propósito

es tener menor regulación y mejor regulación, a efecto de evitar trámites lentos, anacrónicos y obstaculizantes de las actividades de los ciudadanos, así como la generación de conductas ajenas al interés general, expresadas en la mayoría de las ocasiones, en prácticas de corrupción.

En este sentido, el Programa General de Simplificación Administrativa contempló un conjunto de acciones para desregular y mejorar el marco regulatorio de la Administración Pública, con especial énfasis en la promoción de la actividad productiva de los particulares.

Las tareas orientadas a desregular la actividad económica, permitieron que un importante número de giros industriales, comerciales y de servicios del Catálogo Mexicano de Actividades y Productos quedaran exentos de: presentar la manifestación de impacto ambiental, el registro como establecimientos generadores de residuos industriales no peligrosos, la licencia sanitaria, el registro de la comisión de seguridad e higiene laboral y el dictamen de viabilidad de protección civil; lo cual, sin duda, fue un ejercicio fructífero en la promoción de la actividad económica de los particulares. Algunas acciones desarrolladas en esta dirección se mencionan enseguida.

La Secretaría de Ecología emitió acuerdo mediante el cual desreguló el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a 157 de los 400 giros del Catálogo Mexicano de Actividades y Productos (CMAP), debido a que son obras o actividades industriales, comerciales y servicios, que no causan impacto ambiental significativo.

Cuadro 7

GIROS REGULADOS Y DESREGULADOS EN MATERIA DE ECOLOGIA

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

Asimismo, eximió de la presentación del trámite de registro de descarga de aguas residuales, a los responsables de descargas de aguas residuales domésticas, pluviales, y las generadas por las industrias que sean distintas a las aguas de proceso y conducidas por drenajes separados. (Boletín No. 23, 1999, p.p. 6-7)

A la vez, liberó de la presentación del registro como establecimientos generadores de residuos industriales no peligrosos a 299 giros que, por sus características de operación, no causan alteración significativa al equilibrio ecológico. Quedaron desregulados aquellos establecimientos que, como parte de sus procesos productivos, comerciales y/o de servicios, generen exclusivamente residuos sólidos domésticos o urbanos, de competencia municipal. (Boletín No. 21, 1998, p. 7)

De los 106 giros de salubridad local que regulaba el Instituto de Salud del Estado de México, 97 fueron liberados del requisito de licencia sanitaria y 62 fueron desregulados totalmente de cualquier acto de la autoridad sanitaria, asimismo, se eliminó el trámite de licencia sanitaria por apertura para 52 giros de salubridad general, ahora sólo deberán presentar un aviso de

inicio de operaciones cuya respuesta es inmediata.

En materia laboral, el trámite para el registro de la Comisión de Seguridad e Higiene quedó suprimido por el gobierno federal al modificar la Norma Oficial Mexicana, relativa a la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo. Se eliminó la obligación del registro y permaneció lo relativo a su constitución y funcionamiento. (Boletín No. 19, 1998, p. 6)

Se excluyó al 90% (1 137 de 1 254) de los giros del Catálogo Mexicano de Actividades y Productos, de tramitar el dictamen de viabilidad de protección civil, siempre y cuando no reúnan o congreguen a más de 100 personas en sus instalaciones.[50]

En el esfuerzo realizado para modernizar los ordenamientos jurídicos vigentes o crear normas en aquellas áreas en donde no las había, se obtuvieron los siguientes avances:

Se actualizó el Reglamento de Tránsito del Estado de México, a fin de hacerlo compatible con las necesidades de tránsito en la entidad y corregir sus imprecisiones o incongruencias, que frecuentemente eran motivo de conductas deshonestas de servidores públicos o que inhibían su observancia por parte de los ciudadanos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas preparó un proyecto de reforma y modificaciones a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en la que se previeron disposiciones para simplificar los procesos de autorización de vivienda y establecer una mayor coordinación interinstitucional entre los tres ámbitos de gobierno.

Se expidió, en mayo de 1998, el Reglamento para el Servicio Público de Grúas de Arrastre y Depósito de Vehículos, el cual cubrió un importante vacío legal, al regular la realización de estas actividades por parte de los concesionarios del servicio, y proteger los derechos y patrimonio de los usuarios, sobre todo del eventual daño que pudieran sufrir sus unidades por las maniobras que efectúan los operadores de grúas o por su guarda en corralones. (Boletín No. 17. 1998, p. 10)

Se realizaron modificaciones a las leyes de hacienda estatal y municipal, logrando que la carga fiscal para la vivienda social progresiva, de interés social y popular, no excediera del 4% del valor de la misma.

f) Transparencia de la gestión pública

Los propósitos de la simplificación y desregulación administrativa, además de agilizar y facilitar las gestiones que los particulares realizan ante las instancias gubernamentales, precisan que éstas se lleven a cabo bajo criterios de transparencia y honradez, evitando con ello, las consabidas prácticas o actos de corrupción.

El Programa General de Simplificación Administrativa contempló dentro de sus vertientes la denominada "transparencia de la gestión pública", en la cual se inscribieron las acciones orientadas a prevenir, disuadir y combatir conductas de servidores públicos contrarias al interés de los particulares.

Los avances evidentes en la trasparencia de la gestión pública se expresaron en acciones como las de combate a la corrupción en corporaciones de seguridad pública y áreas en las que

se atienden trámites de tránsito; operación del Programa Usuario Itinerante; agilización en la imposición de sanciones administrativas; cancelación de verificentros en los que se detectaron actos de corrupción; operación del Registro Estatal de Inspectores y puesta en marcha del Programa Participante Voluntario en la Procuraduría General de Justicia.

De entre las principales acciones que en el marco de esta modalidad de trabajo se llevaron a cabo, están las siguientes:

Se instrumentaron 26 acciones para combatir la corrupción en las corporaciones de seguridad pública y en las áreas en donde se atienden trámites de tránsito, alcanzando los siguientes resultados:

Se publicó el Registro de Trámites de Tránsito y Transporte en abril de 1999, el cual formaliza la denominación, requisitos, plazos de respuesta y condiciones de los trámites exigibles a los poseedores de vehículos del servicio público o particular del Estado de México, evitando con ello, discrecionalidad de los servidores públicos en la atención de los trámites, así como otorgando seguridad jurídica a los particulares al realizar sus gestiones.

Se modificó el Reglamento de Tránsito mediante el cual se agilizó el trámite de revista y se precisaron las condiciones bajo las cuales se deberían llevar a cabo las inspecciones físico-mecánicas; se eliminó la presentación de exámenes teórico-práctico y médico en la expedición de licencias de conducir para automovilistas y de chofer tipo “A”; se otorgó a los involucrados en algún accidente, que no sea constitutivo de un delito, la posibilidad de llegar a un acuerdo sin intervención

de la autoridad, entre otros. (Boletín No. 20, 1998, p. 1)

Se avanzó en la integración del Padrón Estatal Vehicular, como apoyo al programa de reemplacamiento vehicular del transporte público, con el propósito de contar con una base de datos que permitiera agilizar los trámites de los concesionarios del transporte público y evitar la circulación de documentos apócrifos.

Se pusieron en operación varias líneas telefónicas para la atención de quejas y denuncias en los municipios de Toluca, Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl.

Se instalaron 70 cámaras de video y 22 monitores en las ventanillas únicas del transporte público, y se plasmó la leyenda "trámite gratuito" en los formatos de transferencia y prórroga de concesión, y cambio de unidad; además de imprimir los títulos de concesión en papel seguridad.

Para informar con oportunidad y certeza a los ciudadanos sobre los requisitos, costos, tiempo de respuesta y demás condiciones para la realización de trámites de tránsito y transporte, se instalaron y actualizaron permanentemente tableros informativos, a fin de orientar a los usuarios en la realización de sus gestiones y evitar ser sorprendidos con actos o conductas deshonestas.

En octubre de 1997, la Secretaría de la Contraloría puso en operación el programa "Usuario Itinerante" como un mecanismo confiable, directo y discreto para evaluar la forma como se prestan los servicios y trámites a los ciudadanos, así como verificar el desempeño del personal que presta sus servicios en las ventanillas o áreas de atención al público,

para prevenir, disuadir y combatir conductas irregulares que atentan contra la dignidad y patrimonio de los usuarios.[51]

Simultáneamente, se fortalecieron y mejoraron los sistemas y mecanismos de control y evaluación internos de la gestión pública; se agilizó el procedimiento de imposición de sanciones administrativas y se enfatizó en la investigación de la situación patrimonial de los servidores públicos que intervienen directamente en la prestación de trámites y/o servicios en los que se presume la existencia de conductas irregulares. Se suscribieron convenios de colaboración con cámaras de comercio, asociación de industriales, barra de abogados, grupos ecologistas y sindicatos, a efecto de identificar junto con el gobierno del estado, acciones para prevenir, disuadir o combatir la corrupción, principalmente en los servicios de verificación vehicular, inspección a empresas, transporte público, averiguaciones previas y tránsito.[52]

Por su parte, la Secretaría de Ecología canceló la concesión a 14 centros de verificación vehicular de emisión de contaminantes a la atmósfera, en los que se tuvo evidencia sólida de actos de corrupción de su personal; asimismo, llevó a cabo auditorías de calidad a los verificentros, para evaluar su funcionamiento y la prestación del servicio objeto de su concesión.

Con el propósito de mejorar la atención que se ofrece al público usuario de los servicios de las agencias del ministerio público, la Procuraduría General de Justicia del Estado puso en marcha el programa Participante Voluntario, a través del cual, ciudadanos debidamente seleccionados y capacitados observan la forma en que los servidores públicos (policías, agentes del ministerio público, personal de apoyo, etc.) atienden a los usuarios. Las anomalías detectadas las reportan

a las subprocuradurías respectivas para que atiendan las recomendaciones recibidas y fomenten, con su actitud y apoyo, un trato digno a los ciudadanos usuarios de sus servicios. (Boletín No. 14, 1997, p. 4)

Se realizaron evaluaciones sistemáticas sobre el comportamiento de la policía judicial, a fin de detectar y corregir con oportunidad, conductas tales como: prepotencia, cohecho, abuso de autoridad y simulación de los elementos policiacos en el desempeño de sus funciones, así como emprender acciones tendentes a eficientar su trabajo y el cumplimiento de sus obligaciones.

La Secretaría de la Contraloría coordinó la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores, como un mecanismo de información que permite a los sujetos de verificación constatar, vía telefónica, la identidad del inspector y autenticidad de la orden de inspección, a efecto de evitar ser extorsionados por pseudoinspectores o aún por inspectores acreditados.

g) Modernización de la inspección a empresas

Las actividades inscritas en este rubro de simplificación, estuvieron encaminadas a agilizar, eficientar y transparentar las visitas de inspección que realiza la autoridad gubernamental a las actividades empresariales de los particulares, evitando que este ejercicio se convirtiera en generador de conductas deshonestas de servidores públicos, en detrimento de la observancia de la normatividad y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre las principales acciones realizadas en esta dirección, se encuentran las siguientes:

Se elaboró la Guía de Atención a las Visitas de Inspección

y/o Verificación con el propósito de informar y orientar a los propietarios de empresas industriales, comerciales y de servicios, sobre aspectos básicos relacionados con las visitas de inspección que practican instancias estatales en materia de ecología, condiciones de trabajo, turismo, protección civil, regulación sanitaria, transfusión sanguínea y seguridad e higiene, lo cual da al sujeto de inspección mayor seguridad sobre la realización de estas prácticas.[53]

Se instrumentó un nuevo modelo de inspección denominado "autoverificación" en las materias de: condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, protección civil, salubridad local y ecología, lo que, por un lado, facilitó a los patrones el cumplimiento de la normatividad vigente, al disponer de un esquema voluntario sustentado en los principios de corresponsabilidad y confianza y, por el otro, a las dependencias les permitió centrar sus tareas de inspección en asuntos prioritarios y estratégicos.

Se puso en operación el Registro Estatal de Inspectores como un servicio de información telefónica ofrecido por QUEJATEL, para que los empresarios sujetos de inspección se cercioren en ese momento, de la acreditación oficial del verificador y constaten, si la orden de visita de inspección es auténtica. En caso contrario, podrán negarse a recibir la visita.[54]

En congruencia con el propósito de facilitar a los patrones el cumplimiento de la normatividad que les asiste, la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social puso en marcha la inspección servicio o visita de asesoría laboral, la cual constituye una asesoría gratuita que se brinda directamente en los centros de trabajo y que tiene la particularidad de ser preventiva y

orientar en forma personalizada al sector empresarial, respecto de la normatividad que debe cumplir en condiciones generales de trabajo y en seguridad e higiene.[55]

Asimismo, se instrumentó en esa misma Secretaría, la inspección concertada, mediante la cual se notifica al patrón, por lo menos con cinco días de anticipación, la fecha en que será inspeccionada su negociación, con el propósito de que no se sienta sorprendido por esta práctica y esté en posibilidades de preparar los documentos sobre los cuales versará la inspección.

En materia de salubridad local, el Instituto de Salud del Estado de México enfocó la verificación a giros de alto y mediano riesgo sanitario, mediante la aplicación de siete tipos de actas cerradas con respuestas codificadas, que limitan la discrecionalidad del personal sanitario y de dictaminación, así como la proliferación de actos de corrupción.

La Secretaría de Ecología coordinó operativos conjuntos de inspección con municipios de la entidad para evitar el reclamo empresarial de duplicidad de funciones en la materia. Asimismo, disminuyeron las facultades discrecionales de los inspectores, a través del rediseño de formatos y actas de inspección, clarificando los procesos de asignación de inspectores y llevando un registro permanente de los resultados de las visitas efectuadas.

Por su parte, la Dirección General de Protección Civil integró una clasificación de generadores de alto, mediano y bajo riesgo por giro y actividad económica, la cual sirvió de base para optimizar la capacidad de inspección mediante la exención

regulatoria, a más del 90% de giros del Catálogo Mexicano de Actividad y Productos, cuya actividad no implica riesgos a la población o a su entorno.[56]

Se expidió en diciembre de 1995, el Reglamento de Inspección del Trabajo, el cual ha dado certeza jurídica a quienes les es aplicable al establecer con precisión las atribuciones, formas de ejercicio y deberes de la inspección en materia laboral, así como el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violación a las normas laborales. (Boletín No. 19, 1998, p. 8)

Se elaboró la Carta de Derechos y Obligaciones de los visitados, a efecto de orientar a los sujetos de inspección sobre el procedimiento a seguir y, de esta forma, otorgarle mayor certeza jurídica y restringir al máximo la discrecionalidad de los inspectores. Se acordó la obligación de los inspectores de entregar dicha Carta al visitado en el momento previo al inicio de la diligencia.

h) Desarrollo informático

Las tareas de simplificación administrativa inscritas en este rubro, se orientaron a sustituir procesos de trabajo manuales por la automatización de datos e incorporación de tecnología moderna a los sistemas administrativos, con el objeto de reducir el tiempo de atención y respuesta a las solicitudes de los usuarios de trámites y servicios, así como eficientar el manejo y control de la información generada en oficinas públicas para la oportuna prestación de servicios y toma de decisiones.

Se debe reconocer que la automatización de sistemas de

trabajo no constituye en sí misma una tarea de simplificación administrativa, es sólo un medio para acceder a este propósito. Su valor se justifica en la medida en que coadyuve a agilizar trámites, ofrecer respuestas oportunas y eficientar el trabajo administrativo, de lo contrario, su implementación se reducirá a logros eficientistas sin beneficios trascendentes para los usuarios.

Algunas acciones ejecutadas en esta dirección permitieron instalar un sistema electrónico de contrataciones gubernamentales; automatizar procesos de trabajo en las áreas de seguridad pública y tránsito, en la integración de actas de auditoría fiscal, en la comprobación de recursos públicos, en trámites que presta el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y los servicios de empleo, de las cuales, por su impacto en la modernización de la función pública, conviene comentarlas.

Se puso en operación el sistema electrónico de Contrataciones Gubernamentales COMPRANET EDOMEX, el cual opera a través de Internet y permite que las unidades licitadoras de las dependencias y entidades de la administración pública estatal den a conocer por medios informáticos, sus demandas de bienes y servicios, arrendamientos y obra pública, para que los proveedores y contratistas puedan conocer, esta información, pagar en bancos las bases correspondientes y continuar posteriormente el proceso de contratación hasta su finiquito.[57]

Se automatizaron procesos de trabajo en el área de seguridad pública y tránsito, lo que permitió agilizar la expedición de placas, permisos, cobro de infracciones, pago de refrendo y tenencia, así como el procedimiento de revista físico-mecánica de vehículos de carga. El sistema automatizado,

ha permitido, a la vez, fortalecer la coordinación entre las unidades administrativas desconcentradas de seguridad pública y tránsito, mejorando con ello el proceso de control vehicular en la entidad.

Se implementó un sistema automatizado para el levantamiento de actas de auditoría fiscal, mediante el cual los auditores, con equipo de cómputo portátil, han reducido de dos días a una hora el levantamiento de actas, disminuyendo molestias al auditado y eficientando el desarrollo de la auditoría.

Se puso en marcha un sistema automatizado de inversión pública, que permitió redujcir un 20% las tareas de revisión de documentos comprobatorios que presentan las dependencias y ayuntamientos con motivo de la ejecución de sus obras.[58]

Se automatizaron los servicios que ofrecen las delegaciones del Registro Público de la Propiedad ubicadas en Tlalnepantla, Toluca, Lerma, Tenango del Valle y Temascalapa, lo que contribuyó a agilizar los trámites relacionados con esta materia, además de facilitar el registro y control de las solicitudes.

Se automatizaron los procesos de trabajo de las oficinas regionales de la Dirección General del Registro Civil, lo que permitió agilizar la expedición de copias certificadas de actas de nacimiento y constancias de no registro.[59]

Se desarrolló un sistema automatizado que permite la consulta sobre la producción y oferta de vivienda y lotes con servicios en el Estado de México, el cual está a disposición de los interesados en las oficinas del Instituto de Acción Urbana e Integración Social en Naucalpan. Con esto se redujeron costos y tiempo a los demandantes de vivienda al disponer

de información actualizada, en una base de datos, para el desarrollo de sus proyectos. (Boletín No. 15, 1997, p. 4)

Se instaló un sistema automatizado que coadyuvó a reducir el tiempo de respuesta al personal de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), en la realización del trámite de aseguramiento y designación de beneficiarios, permitiendo mejorar la atención al público y optimar el uso del padrón de asegurados.

El Instituto de Salud del Estado de México, implementó un sistema automatizado que agilizó y transparentó la emisión de órdenes de verificación en materia de regulación sanitaria, así como la dictaminación y servicios, además de proporcionar estadísticas que orientan los programas de fomento sanitario.

Se automatizaron los servicios de empleo en las oficinas regionales ubicadas en los municipios de Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl, lo que permitió contar con información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la oferta y la demanda de trabajo en la entidad y poder vincularla de manera efectiva.

Se automatizó el Servicio de Información Telefónica (SERVITEL) lo que originó reducir el tiempo de respuesta a los requerimientos de los usuarios sobre requisitos, trámites, instancias de atención, tiempo de respuesta y otras condiciones, bajo las cuales las dependencias y organismos estatales prestan sus servicios a los ciudadanos.

i) Promoción de la actividad económica

Una parte importante de las tareas de simplificación y desregulación estuvieron encaminadas, a otorgar facilidades administrativas a los empresarios o potenciales inversionistas para el desarrollo de sus actividades productivas en el territorio estatal, como por ejemplo: la integración del Registro Estatal de Trámites Empresariales; la elaboración de la Guía para el Establecimiento y Operación de una Industria en el Estado de México; la exención de obligaciones en materia de protección civil, ecología, salubridad local y sobre condiciones generales de trabajo; la instalación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial y la integración del Registro Municipal de Trámites Empresariales.

Esta vertiente no sólo respondió a una necesidad de carácter procedimental que agilizó trámites y servicios, sino sobre todo, fue una herramienta del gobierno para facilitar a los agentes económicos la instalación, operación y regularización de sus empresas y, en consecuencia, abrir mayores posibilidades a la generación de empleos y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Entre las acciones y resultados alcanzados en la promoción de la actividad económica, tenemos las siguientes:

Se integró el Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE), que contiene los únicos trámites, requisitos y condiciones que las dependencias y organismos de la administración pública estatal podrán solicitar a los promoventes para abrir, operar o regularizar una empresa. Este ejercicio fue acompañado de una considerable reducción de trámites y requisitos, además de abreviar tiempos de respuesta a las solicitudes de los empresarios, tal y como se señala en el siguiente cuadro.[60]

Cuadro 8

LOGROS DEL REGISTRO ESTATAL DE TRAMITES EMPRESARIALES

Se actualizó, en dos ocasiones, el Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE) (junio 1997 y febrero 1999) incorporando nuevas acciones de simplificación y desregulación en materia de recaudación tributaria, educación, comunicaciones y transportes, protección civil, vivienda, protección al ambiente y salubridad local. Para facilitar su consulta, se incorporó a Internet. Su acceso, por este medio evita al empresario traslados a oficinas en busca de información y le facilita la obtención física de formatos de solicitud, los cuales podrá utilizar para sus gestiones ante las instancias respectivas.

La Secretaría de Desarrollo Económico, editó la Guía para el Establecimiento y Operación de una Industria en el Estado de México, la cual ofrece datos sobre el Registro Estatal de Trámites Empresariales, el diagrama de flujo de trámites federales, estatales y municipales para establecer una industria; el directorio de las dependencias que regulan la instalación y operación de empresas, listado de giros desregulados y programas de autoverificación, teniendo la posibilidad de consultarla en Internet.

Se otorgó subsidio del 100% para nuevas empresas durante los 12 meses posteriores al inicio de sus operaciones, aplicando la misma disposición a aquellas empresas que incrementaron la plantilla de personal, exentando del impuesto que causen

las nuevas plazas en dicho periodo. (Boletín No. 14, 1998, p. 5)

Se amplió el plazo de 10 a 15 días para la declaración del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, otorgando la posibilidad de cubrir esta obligación de manera anual, en lugar de hacerlo cada mes.

En materia de protección civil, las micro y pequeñas industrias consideradas de bajo riesgo, sólo requisitaron un formato, en tanto que a los pequeños locales, establecimientos comerciales y de servicios, se les eximió de la obligación de tramitar el dictamen de viabilidad de protección civil.

En protección al ambiente se realizó una importante reducción de requisitos que tenían que cumplimentar los empresarios, al suprimir el 77% de los que se consignan en los seis trámites inscritos en el RETE.

Asimismo, se redujeron los requisitos de los trámites que solicita el Instituto de Salud del Estado de México en un 44%, al pasar de 176 a 78, favoreciendo la instalación y operación de empresas asentadas en el estado.

Se suprimieron seis de los ocho trámites que la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social exigía para la instalación u operación de empresas, siendo éstos: registro de título médico; libro de exámenes médicos; brigadas contra incendios; libro de actas de la Comisión de Seguridad e Higiene, además del libro de brigadas contra incendios y los planos de distribución del equipo contra incendio.

Se creó la Comisión Estatal de Atención Empresarial como una

instancia de coordinación de acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal que intervienen en la instalación, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios en la entidad.[61]

La Comisión atiende las gestiones de los particulares relacionadas con la apertura, operación y regularización de empresas medianas o grandes y, a través de reuniones colegiadas periódicas, resuelve de manera ágil y transparente, la emisión de las factibilidades y autorizaciones conducentes.[62]

En el ámbito municipal, se promovió la homologación, desregulación y simplificación de trámites municipales, logrando la integración del Registro Municipal de Trámites Empresariales, el cual es aplicado por 24 ayuntamientos de la entidad, y representa un esquema único de regulación sobre los trámites, requisitos, tiempos de respuesta, fundamento jurídico y plazos, que son necesarios para la instalación y operación de una empresa. (Boletín No. 18, 1998, p. 12)

Una de las acciones que contempló el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, en materia de

4.2 Promoción de la simplificación y mejora regulatoria en las administraciones municipales

simplificación y desregulación administrativa, fomentando y apoyar técnicamente a los municipios del estado para que en el marco de su normatividad y con pleno respeto a su autonomía, promuevan, ejecuten y evalúen acciones de simplificación administrativa".[63]

En razón de lo anterior, la Secretaría de la Contraloría, en su carácter de instancia coordinadora del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, diseñó y puso en marcha, desde 1994, una estrategia orientada a promover e impulsar la simplificación y desregulación en las administraciones municipales. El propósito no se redujo sólo a cumplir con esta disposición programática, sino fundamentalmente, dotar a los ayuntamientos de mayores instrumentos y técnicas que les permitieran ofrecer a sus ciudadanos trámites y servicios de mayor calidad.

La estrategia de promoción y apoyo se centró en cuatro aspectos básicos:[64]

a) Brindar cursos y asesorías a los ayuntamientos para capacitarlos en la identificación, coordinación, seguimiento y evaluación de acciones específicas de simplificación administrativa.

b) Promover la integración, ejecución y evaluación de programas municipales de simplificación administrativa.

c) Elaborar instrumentos administrativos para orientar el trabajo que en materia de simplificación realicen los ayuntamientos.

d) Promover y organizar reuniones de trabajo intermunicipales

para informar, promover, intercambiar y evaluar acciones de desregulación y simplificación.

La responsabilidad operativa de las actividades inherentes a estas cuatro líneas de trabajo, se encargó a la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa (CPGSA), que mantuvo constante relación con los titulares de las contralorías municipales, con el objetivo de apoyar conjuntamente tareas y objetivos comunes.

En el trienio 1994-1996, la estrategia de promoción de la simplificación se centró en 60 municipios de la entidad, que en su conjunto concentran el 86% de la población y el 75% de la planta productiva y que por su importancia en la promoción del desarrollo económico, merecían una atención prioritaria en la modernización de su gestión pública.[65]

Teniendo como marco de referencia ese universo de trabajo, la CPGSA impartió 43 cursos taller de simplificación, a través de los cuales capacitó a 486 servidores públicos municipales sobre las estrategias y mecanismos para el desarrollo de estos trabajos; asimismo brindó 104 asesorías específicas a 55 responsables de la simplificación en sus respectivos municipios.[66]

Con el propósito de orientar a los directamente responsables de ejecutar tareas de simplificación, la CPGSA elaboró cinco instrumentos administrativos y los distribuyó entre los servidores públicos municipales involucrados en este esfuerzo; siendo estos los siguientes: *"Lineamientos para el Establecimiento de Ventanillas Unicas Municipales de Atención al Público"; "Guía Técnica para la Evaluación de Acciones de Simplificación Administrativa Municipal"; "Guía Técnica para la*

Integración del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal"; "Guía Técnica para la Elaboración de Guías Informativas de Trámites y Servicios Municipales" y "Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación".

Para valorar los avances y resultados que se habían obtenido durante ese periodo, celebró cinco reuniones de evaluación en 22 municipios sede, a las que asistieron regularmente por sus respectivas administraciones, 52 representantes municipales para informar de los logros, obstáculos e impactos alcanzados en la simplificación y desregulación.

Cuadro 9
PRINCIPALES TAREAS DE SIMPLIFICACION Y DESREGULACION MUNICIPAL 1994-1996

• Aplicación en el sobre del impuesto predial
• Reducción de requisitos e instancias de autorización, en la expedición de las licencias de construcción y de fraccionamiento
• Instalación de módulos de información y orientación ciudadana
• Fortalecimiento del sistema de quejas y denuncias
• Ampliación de horarios y plazos de atención
• Desconcentración de facultades y recursos
• Elaboración de reglamentos y manuales de organización
• Integración de guías de trámites y servicios
• Instalación de ventanillas únicas de gestión
• Difusión de trámites y servicios municipales
• Automatización de procesos de trámites

De los
y eva
comp
de las
(52%)
funci
El res
mism
de est

Cuadro 10

MUNICIPIOS CON PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1994-1996

Acambay	Chiconcuac	Huehuetoca	Tlanalapa
Acolman	Coatepec Harinas	Huixiles Romero	Tlanepantla
Amatepec del Rio	Cuautepec	Ocoyoacac	Tolcayo
Amecameca	El Oro	Papalotla	Tonatico
Axapusco	Huehuetoca	San Mateo Atenco	Tultepec
Atizapán de Zaragoza	Ixtapaluca	Sayula	Tultitlán
Atlacomulco	Magdalena Sol	Sultepec	Villa de Allende
Capulhuac	Ixtlahuaca	Tecamac	Villa de Chalco
Coacalco	Jilotepec	Temaya	Villa del Carbón
Cuautitlán	Jocotitlán	Temascalcingo	Villa Guerrero
Cuautitlán Izcalli	La Paz	Temascaltepec	Villa Victoria
Chalco	Lerma	Tenancingo	Zacualpan
Chicoloapan	Malinalco	Tepotzotlán	Zumpango
Chimalhuacán	Nezahualcóyotl	Texcoco	

se promovió la simplificación en los 122 municipios de la entidad.

Para avalar esta premisa, los gobiernos estatal y municipales suscribieron, en febrero de 1997, el "Convenio para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Simplificación Administrativa", en el cual se establecen compromisos puntuales para ambas partes.

En atención a este convenio, 63 municipios integraron su Programa de Simplificación Administrativa por lo menos en

una ocasión durante este periodo, asumiendo la ejecución de 1 731 compromisos específicos, orientados a agilizar trámites, mejorar la atención al público, desconcentrar las decisiones y recursos, y desregular la actividad económica de los particulares.

Cuadro 11

ACCIONES DE SIMPLIFICACION MUNICIPAL 1997-1999, POR VERTIENTE

En apoyo al trabajo realizado por la autoridad municipal, la CPGSA impartió 80 cursos-taller de simplificación, en los que se capacitaron a 1 648 servidores públicos e impartió 89 asesorías técnicas a 492 responsables directos de acciones en la materia, lo que permitió orientarlos sobre las técnicas y estrategias para la integración, ejecución, coordinación y evaluación de su Programa de Simplificación y Desregulación Administrativa.

Para valorar los avances y resultados alcanzados, así como establecer acuerdos que posibilitaran mayor certeza y dirección al trabajo realizado, se celebraron tres reuniones regionales de evaluación de la simplificación municipal en 19 sedes, en las que 101 contralores municipales que asistieron con regularidad, informaron de sus logros, obstáculos y prospectiva, en este proceso de modernización de la función pública.

Con ese mismo propósito, se celebró la Reunión para Intercambiar Experiencias de Simplificación Municipal en la que se presentaron cinco casos exitosos: Operación del Registro Municipal de Inspectores (Nezahualcóyotl), Operación de la Ventanilla Unica de Gestión Empresarial (Naucalpan), Modernización del Sistema Catastral (Toluca), Modernización del Sistema de Recaudación Fiscal (Tlalnepantla) y el Sistema de Quejas y Denuncias (Secretaría de la Contraloría).

Por otro lado, con el objeto de establecer un esquema de regulación único que incluyera los principales trámites municipales, requisitos, fundamentos jurídico-administrativos y plazos de resolución para la instalación y operación de empresas, el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, promovió la homologación, desregulación y simplificación de trámites municipales, logrando que 22 ayuntamientos de la entidad (que concentran el 65% de la actividad económica estatal), suscribieran, en mayo de 1998, el Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales (REMTE) en sus respectivas jurisdicciones. Posterior a esta fecha, se incorporan dos municipios más a este acuerdo (Atizapán de Zaragoza y Texcoco).

Cuadro 12

MUNICIPIOS QUE APLICARON EL REGISTRO MUNICIPAL DE TRAMITES EMPRESARIALES EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES (24)

Los trámites que contempla el REMTE son cinco: licencia de funcionamiento, licencia de construcción, licencia de anuncio publicitario, dictamen de factibilidad de servicios de agua y drenaje, y factibilidad de uso específico de suelo. Entre los beneficios del acuerdo destacan por ejemplo, en la licencia de construcción que tardaba en algunos municipios hasta 45 días para expedirse, ahora se entrega en 15 días hábiles en promedio. En algunos casos se utilizaban hasta 11 formatos para las distintas modalidades de este trámite, ahora se emplean sólo dos. La licencia de funcionamiento vió reducido hasta en un 40% sus requisitos; se disminuyeron los formatos de solicitud de cinco a uno y el plazo de respuesta paso de 30 a cuatro días hábiles.

El Registro constituyó un esquema de gestión simplificada que facilitó la apertura, operación y regularización de las empresas, para favorecer la atracción de inversiones productivas. Se promovió su aplicación en las ventanillas únicas de gestión empresarial que administran 28 ayuntamientos de la entidad.

Si bien han sido importantes los avances obtenidos por los ayuntamientos en materia de simplificación, también resulta evidente la existencia de un conjunto de deficiencias que obstaculizan la modernización de los trámites y servicios, identificando, entre otras, las siguientes: retraso en la definición de los responsables e instancias municipales encargadas de promover y apoyar la simplificación al interior de la administración; resistencia de algunos servidores públicos municipales a participar en procesos de simplificación, muy probablemente por su limitado conocimiento sobre las ventajas y beneficios de un trabajo de este tipo o por vicios adquiridos;

escasos mecanismos de seguimiento y evaluación del trabajo realizado que permitan conocer los impactos sociales y administrativos; insuficiencia de recursos financieros destinados a apoyar tareas de simplificación, entre otros.

Ante estas condiciones, la autoridad municipal debe replantear su quehacer en las tareas de simplificación y desregulación, a efecto de incidir con mayor eficacia y congruencia en la modernización de su gestión pública.

Las administraciones municipales deben continuar trabajando para potenciar este esfuerzo, atendiendo algunas premisas básicas: insistir en desarrollar un trabajo de simplificación sistemático, integral y corresponsable que no sólo reporte beneficios al interior de la administración pública sino, principalmente, que impacte positivamente en las gestiones que realizan los ciudadanos, haciéndolas más ágiles, eficaces y transparentes; impulsar un cambio de actitud de las autoridades y funcionarios municipales hacia una verdadera mística de servicio; asignar recursos financieros y materiales para la ejecución de proyectos de simplificación, lo cual no debe basarse exclusivamente en el monto de la erogación, sino, sobre todo, en los beneficios sociales y administrativos que se obtendrán con esa inversión; asumir compromisos de alto impacto social cuya ejecución permita beneficiar a un número importante de usuarios de trámites y servicios o bien, que signifiquen un avance estratégico en la modernización de la gestión pública.

Si se atienden estas condiciones y otras surgidas de las particularidades de cada administración, se tendrán avances importantes y resultados firmes en la calidad de los trámites y servicios, coadyuvando con ello, a dar respuesta a una de las

demandas sentidas de la ciudadanía: contar con un gobierno y una administración capaz de responder con oportunidad y eficacia a sus reiteradas y justas exigencias y aspiraciones.

4.3 Intervención social en las diferentes etapas de modernización de la gestión pública

La experiencia de simplificación administrativa que reseñamos, tuvo como uno de sus ejes, la participación social y ciudadana en diversos momentos y de diferente manera. Veamos sus particularidades a continuación:

Establecimiento de prioridades

Hubo diferentes formas y momentos para incorporar la participación ciudadana en el mejoramiento de la gestión pública, y en lo que corresponde al PGSA la primera y más importante lo fue, sin duda, el establecimiento de prioridades y tareas; ya se ha señalado en líneas anteriores la realización del foro de consulta sobre simplificación y desregulación administrativa, cuyo contenido altamente propositivo permitió dar forma a los proyectos del PGSA, no sólo en su primer año de integración sino durante todo el periodo que tuvo vigencia.

De igual modo, se sostuvieron diversas reuniones con organizaciones sociales, empresariales, colegios y asociaciones de profesionistas; algunas de sus propuestas fundamentadas y viables se convirtieron en acciones puntuales de simplificación

y/o desregulación administrativa. Al respecto, es oportuno comentar la participación de la Asociación del Valle de México de Industriales de la Vivienda, A.C. (PROVIVAC), cuyas ideas y sugerencias sostenidas ante los representantes de las dependencias u organismos de la administración pública estatal se transformaron, algunas de ellas, en medidas concretas de simplificación, en tanto otras, se consideraron en la integración y actualización del Registro Estatal de Tramites de Vivienda y algunas más de sus inquietudes fueron recogidas en la iniciativa de reformas y adiciones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

El papel del ciudadano en la gestión pública

Enseguida se presentarán dos ejemplos que dan cuenta de la participación ciudadana en la gestión pública del Estado de México, el primero referido a la inspección a empresas, y el segundo asociado al programa de Participante Voluntario de la Procuraduría General de Justicia.

Como es de conocimiento general, la inspección es una de las funciones públicas más cuestionadas y estigmatizadas por la sociedad y, en particular, por los integrantes del sector empresarial, debido a la proliferación de conductas irregulares por los inspectores, y por la sencilla razón que a nadie le gusta ser evaluado o inspeccionado y menos aún, si no cumple a cabalidad con la normatividad vigente, la que muchas veces es poco comprensible.

Por ello, la inspección termina por perder su esencia o razón de ser, y en lugar de convertirse en un medio coadyuvante para el cumplimiento de la ley, se transforma en una pesada carga para los empresarios, por los vicios e irregularidades

que la caracterizan.

Con la firme intención de transparentar y modernizar la función de inspección a empresas, se instrumentaron una serie de acciones que dan cabida a la participación social, la primera de ellas fue la implementación de un nuevo modelo de inspección: la autoverificación en las materias de: condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, protección civil, salubridad local y ecología, a fin de facilitar la obligación patronal de cumplir con la normatividad vigente, al disponer de un esquema voluntario, alternativo, sustentado en los principios de corresponsabilidad y confianza que deben prevalecer en la relación gobierno-sociedad.

Entre los beneficios más importantes que proporcionó acogerse a ese esquema, estuvieron los de evitar ser objeto de visitas de inspección durante cierto tiempo; se dio la posibilidad de concertar y ampliar los plazos de regularización; se fomentó una cultura de corresponsabilidad en el respeto y cumplimiento de la ley; se generó un clima de credibilidad y confianza en la declaración de los empresarios y se optimaron los recursos de inspección al ampliar la capacidad de supervisión de las dependencias sin necesidad de realizar nuevas contrataciones de personal.

No obstante los notorios beneficios que ofreció la autoverificación, aunado a las labores de promoción emprendidas, lo cierto es que se tuvo una respuesta relativamente aceptable en condiciones generales de trabajo y protección civil, perpo en condiciones sanitarias y protección al ambiente los resultados fueron francamente escasos en comparación con el universo de trabajo. Dos ejemplos: mientras que para autoverificarse

en condiciones generales de trabajo participaron de 1995 a junio de 1999, 2 320 empresas; en protección al ambiente, de febrero de 1999, fecha en que se puso en marcha el programa de autoverificación en la Secretaría de Ecología, a junio de ese año, sólo habían participado 153 empresas de un universo posible de 200 giros microempresariales.

Para que una medida de esta naturaleza tenga el éxito deseado, es indispensable que cada parte cumpla con su papel que le corresponde: las dependencias gubernamentales realizando una extensa campaña de información del propósito y beneficios de la autoverificación,y el sector empresarial teniendo una participación más amplia.

Otra iniciativa que impulsó el PGSA, fue la puesta en marcha, a partir de marzo de 1998, del Registro Estatal de Inspectores, que onsistió en un servicio de información telefónica ofrecido por QUEJATEL, a través del cual los visitados (sujetos de inspección) podrán corroborar si quien pretende supervisar su negocio o empresa es un inspector/verificador con acreditación oficial y si la orden de visita es auténtica.

Con la operación del Registro Estatal de Inspectores se buscó evitar que los propietarios, representantes legales o encargados de empresas o negocios radicados en el Estado de México, no importando tamaño o giro, sean sorprendidos o extorsionados por falsos inspectores; se pretendió disuadir y combatir prácticas irregulares de inspectores acreditados; se procuró lidiar contra la impunidad; además de brindar certeza y confianza al visitador, al poner a su disposición un servicio de consulta gratuita.

Fue, en cierta medida, una experiencia de contraloría social,

es decir, de participación de la sociedad en la vigilancia de las acciones gubernamentales. Fue una disposición de control social porque buscó hacer corresponsable a un sector de la sociedad, en el desempeño honesto y transparente del ejercicio de la inspección. Como bien lo anunciara el Ejecutivo estatal en ceremonia pública de presentación de esa medida: "Con el Registro se da un paso más en la puesta al servicio de la comunidad de los instrumentos para combatir la corrupción … Con el Registro el particular tiene un mecanismo más para quejarse y perdón por lo coloquial, pero si no se queja, no se queje. Así es que, hoy que hay más instrumentos al alcance para que todos marchemos en orden, vamos a utilizarlos, finalmente es por el bien de los mexiquenses".

El Registro habrá cumplido con los propósitos que inspiraron su creación en la medida que sea ampliamente conocido y, sobre todo, consultado por los sujetos de inspección. A pesar de los esfuerzos de difusión emprendidos (publicidad en televisión, radio y prensa, distribución de carteles y trípticos) la consulta de sus servicios no alcanzó todavía las expectativas planteadas al inicio. Se requiere continuar con las actividades de difusión y concitar la más amplia colaboración de las cámaras y asociaciones empresariales, a fin de que contribuyan a difundír este servicio entre sus agremiados e integrantes del sector.

Sobre el particular, es oportuno comentar que paralelo a la instrumentación del Registro, se elaboró la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado estableciéndose, en convenio expreso, la obligación de las dependencias y organismos con competencias en la materia, de poner a disposición de la plantilla de inspectores/verificadores ejemplares impresos de la Carta, para que éstos la entreguen a los visitados en todo

acto previo a la visita de inspección/verificación.

No obstante que existió la obligación institucional de entregar la Carta a todos los sujetos de inspección, en revisiones efectuadas por las contralorías, internas se detectó que en ocasiones no se cumplía con esta disposición, por lo que complementario a las tareas que desempeñan las contralorías es imprescindible generar una participación más activa de los propietarios, representantes legales y encargados de las empresas o establecimientos radicados en la entidad, para exigir les sea entregado dicho documento. Tal vez convendría adicionar al artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos, una disposición que permitiera a los particulares negar la visita si no va precedida de la entrega de la referida Carta.

Por otra parte, la Procuraduría General de Justicia de la entidad, en su esfuerzo por mejorar la atención que ofrecen las agencias del ministerio público a los usuarios de sus servicios y combatir conductas deshonestas de servidores públicos, puso en operación, desde mediados de 1997, el programa Participante Voluntario, a través del cual más de 800 ciudadanos debidamente acreditados y capacitados observan y reportan la calidad con que se atiende al público en las áreas de averiguaciones previas, a efecto que las subprocuradurías atiendan las recomendaciones emitidas.
Los participantes voluntarios realizan su actividad en los centros de justicia y agencias del ministerio público en donde se inician los trámites para la integración de la averiguación previa. Sus tareas básicas son observar el comportamiento de los servidores públicos (policías, agentes del ministerio público y personal de apoyo) y, en el caso de detectar actos de corrupción y prepotencia, denunciarlos para coadyuvar en la

trasparencia y mejora de la atención al público, así como recibir y canalizar las quejas y sugerencias de la ciudadanía.

Con la implementación de este programa, se ha contribuido a mejorar la calidad de atención al público; disuadir y combatir prácticas irregulares en las agencias del Ministerio Público, y recuperar la confianza de la ciudadanía en la institución. Para potenciar los aportes del programa, será necesario perfeccionar sus mecanismos de operación y extender su aplicación a otras áreas de la administración y procuración de justicia que se caracterizan por una baja calidad en su servicio.

Colaboración en el combate a la corrupción

La corrupción es un cáncer social que si se pudiera diagnosticar veríamos en una radiografía del ente social cómo su presencia se ha extendido por todas las esferas de la vida pública, social y privada; son limitados los espacios que se mantienen inmunes ante este virus. No obstante las acciones emprendidas para erradicarla, los esfuerzos han sido insuficientes; pareciera una cabeza de hiedra que al cortar una surgieran tres. Ante las medidas y controles que se implantan, éstas prácticas se recomponen y asumen formas cada vez más sofisticadas o difíciles de detectar y menos aún de comprobar.

En la sociedad todavía prevalece un sentimiento de indefensión e impunidad ante los casos conocidos y hechos públicos, y aquellos conocidos pero todavía no denunciados. Por si fuera poco para recordarnos la importancia del tópico, ahí están las recientes cifras (año 2000) de la organización no gubernamental Trasparencia Internacional que ubica a México en el lugar 55 entre 85 países, en el índice de percepción de la ciudadanía del grado de corrupción; hace poco tiempo

fuimos testigos de la constitución de Trasparencia Mexicana por iniciativa de un selecto grupo de ciudadanos mexicanos de trayectoria intachable, que se ha propuesto abrir un frente de lucha contra ésta deleznable práctica, mediante su valiente denuncia y la generación de propuestas que contribuyan a afianzar una nueva cultura anticorrupción en México.

Lo anterior da pauta para reconocer la importancia de la participación social en la prevención y combate a la corrupción. Pareciera de sentido común decirlo, pero no esta de más recordarlo: la erradicación efectiva de la corrupción reclama el concurso de todos los actores sociales. Nadie sobra en esta cruzada por el rescate de la dignidad y la prevalencia de los valores sociales más elementales para convivir en sociedad.

En concordancia con esa premisa, en el marco de la VII Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, se suscribió el convenio de colaboración entre el gobierno del Estado de México con sendas organizaciones sociales: Federación de la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismos del Estado de México, Asociación de Industriales del Estado de México, Barra de Abogados del Estado de México, grupo para promover la Educación y el Desarrollo Sustentable, y el Secretario General del Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, con el objetivo primordial de combatir la corrupción administrativa que se presenta en las áreas de tránsito, transporte público, averiguaciones previas, inspección a empresas y establecimientos, y verificación vehicular de emisiones contaminantes.

Entre los principales compromisos que asumieron dichas organizaciones sociales, sobresalen los de formar parte

del grupo de trabajo que se constituyó para la elaboración del diagnóstico de los servicios y trámites anteriormente referidos, así como aportar las recomendaciones y propuestas que estimaran pertinentes, en aras de prevenir y disuadir conductas indebidas; y difundir ampliamente, al interior de la institución, el convenio suscrito, además de convocar la participación de sus agremiados para que coadyuvasen en la vigilancia de las acciones que se emprendieran.

El primero de los compromisos fue atendido puntualmente por las organizaciones sociales al identificar con claridad la problemática y plantear propuestas concretas que fueron consideradas con interés por las instancias estatales. Así por ejemplo, entre las acciones instrumentadas, resultado del trabajo de los grupos, figuran: la implementación del Registro Estatal de Inspectores, la publicación del Registro Estatal de Trámites de Tránsito y Transporte; la ampliación de ventanillas únicas de transporte público; el fortalecimiento del Programa Participante Voluntario y la realización de auditorías de calidad a los verificentros.

Además de mejorar los mecanismos de participación social, sobre todo en lo que se refiere a un mayor involucramiento de los asociados o agremiados en la evaluación y supervisión efectiva de las medidas que se vayan instrumentando, es recomendable ampliar la suscripción de convenios con organizaciones sociales para que aporten sus ideas y sugerencias en la prevención y combate a la corrupción en áreas de alta susceptibilidad de aparición de estas insanas conductas, tales como: recaudación fiscal, trámites de uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra e impartición de justicia laboral.

Participación en la evaluación de la simplificación

La evaluación es una actividad indispensable dentro del proceso administrativo, pues es la única manera de verificar si lo realizado correspondió a lo programado, si se cumplieron los fines previstos y si se generaron impactos favorables en la sociedad o grupos sociales a los cuales van dirigidas las acciones. Hay dos tipos de evaluaciones: las internas y las externas. Las primeras, corresponden más a un ejercicio de evaluación institucional, en tanto las segundas pueden ser ejecutadas por una área administrativa distinta (V. gr.: contralorías internas, unidad de planeación y evaluación, etc.) o por alguna organización social o grupo de ciudadanos. En este apartado nos referimos a ésta última.

En atención a sus funciones normativas de evaluación global de los resultados del PGSA, la CPGSA siguió diferentes estrategias para motivar la participación social, que a continuación se describirán en forma suscinta. La primera de ellas, fue la realización de reuniones con organizaciones sociales representativas en las que se atendieron sus planteamientos, demandas y sugerencias relacionadas básicamente con la apertura, operación e inspección de empresas, agilización de trámites de vivienda y transporte público. Asimismo se evaluó la operación de acciones trascendentes de simplificación y desregulación administrativa ejecutadas. Esas reuniones fueron útiles porque permitieron en, algunos casos, ratificar y, en otros rectificar el rumbo del PGSA.

Con el objeto de conocer la opinión de los usuarios respecto a la operatividad de acciones relevantes de simplificación instrumentadas, se aplicaron encuestas respecto a los trámites y servicios de tránsito; recaudación fiscal; registro

público de la propiedad; servicios educativos, médicos y de empleo; registro civil; ventanillas únicas del transporte público; servicios periciales; trámites catastrales y centros de verificación, entre otros. Los resultados de las encuestas se prepararon en reportes ejecutivos que fueron turnados a los titulares de las unidades administrativas para su conocimiento y atención.

Las encuestas permitieron recabar de primera fuente, la apreciación de los usuarios sobre la efectividad de las medidas de mejoramiento de la calidad de los servicios. En algunos casos, ratificaron el éxito de las acciones instrumentadas, en otros, evidenciaron carencias y omisiones que se tradujeron en áreas de oportunidad o mejora. A futuro será necesario canalizar mayores recursos y apoyos para extender su aplicación, a un mayor número de servicios y trámites, así como para realizarlas de una manera periódica y sistemática, a fin de constatar la evolución histórica de los indicadores que las integran.

Otra estrategia que se adoptó fue la organización, en mayo de 1998, del Foro de Evaluación de la Simplificación Administrativa Estatal, con el propósito de conocer la opinión de los distintos sectores de la sociedad, en torno a los avances alcanzados a esa fecha por el PGSA, así como estimular la presentación de propuestas concretas, que contribuyeran en el corto plazo, a agilizar, facilitar y transparentar los trámites y servicios.

En ocho mesas temáticas de trabajo, se contó con la asistencia de 620 personas, la sustentación de 115 ponencias y la participación de 20 organizaciones sociales y privadas. La relatoría general del foro y de cada una de las mesas de trabajo fueron enviadas a los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, para

que valorasen la pertinencia y factibilidad de su ejecución en el plazo que restaba del periodo de gobierno (septiembre de 1993 – septiembre de 1999). Algunas propuestas interesantes no lograron instrumentarse, en ese lapso, debido fundamentalmente a la falta de recursos o porque implicaban un proceso de revisión legislativa de mediano plazo.

CAPITULO 5

EXPERIENCIAS RELEVANTES EN MATERIA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA EN EL ESTADO DE MEXICO

Hemos escogido cuatro experiencias de simplificación, las cuales se abordan desde el reconocimiento del problema, la estrategia instrumentada, los principales resultados alcanzados, los obstáculos enfrentados, y la perspectiva que se tenía a fines de 1999. Su carácter es más descriptivo que evaluativo, pero todas son aleccionadoras.

5.1 La creación de una red de cooperación para la promoción económica

Planteamiento del problema

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, hizo referencia al cuestionamiento de que han sido objeto el gobierno y su administración pública por su incapacidad o ineficiencia para lograr los objetivos y fines de la sociedad. Se reconoce en dicho Plan, que gran parte de esos cuestionamientos derivan de la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica que inhibe la libre iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de

la economía, así como la escasa capacidad de gestión pública que origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y, como consecuencia, una deslegitimación de la necesaria y deseable acción reguladora y de la propia función pública.

Este diagnóstico coincidía con resultados de encuestas aplicadas por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México en junio de 1994, en las que quedó manifiesto que el principal factor que desalentaba la inversión en la entidad era justamente el exceso de trámites y regulaciones.

En términos generales, el mayor obstáculo de los empresarios para la apertura, operación, ampliación o regularización de sus negocios era la cantidad excesiva de trámites, requisitos y condicionantes que había que cumplir ante dependencias de los tres ámbitos de gobierno, la dispersión o falta de coordinación interinstitucional, la discrecionalidad con que se otorgaban ciertas autorizaciones y la insuficiente información, lo que en conjunto se traducía en trámites lentos y engorrosos, que dificultaban la inversión y la generación de empleos.

Estrategia instrumentada

Como ya fue señalado, para atender dicha problemática, el Plan de Desarrollo Estatal contempló, entre sus principales acciones: la integración, ejecución y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa como un instrumento del gobierno para reducir, transparentar y agilizar trámites, requisitos y tiempos de espera a los usuarios de servicios y mejorar la calidad de la atención que reciben.
Entre los objetivos específicos del Programa figuró el de

apoyar al proceso de modernización económica del estado, y una de sus vertientes o áreas de incidencia era justamente la desregulación, entendida como la eliminación o supresión de normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas y obstaculizadoras de la simplificación o que generan trámites, requisitos o condiciones innecesarias, excesivas, redundantes o contradictorias, las cuales inhiben el desarrollo de las actividades productivas.

Con el fin de profundizar los trabajos en la materia, y atender la restricción de la actividad económica nacional que se experimentaba en esos años, el gobierno estatal se adhirió al Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial, expedido el 23 de noviembre de 1995 por el gobierno federal, asumiendo el compromiso de instrumentar acciones similares en nuestra entidad federativa.

Consecuente con ese compromiso, el Ejecutivo estatal suscribió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, publicado el 14 de diciembre de 1995 en la Gaceta del Gobierno. En él se establecieron las bases para la reducción de trámites, requisitos, formatos y plazos que las instancias estatales exigían para la apertura y funcionamiento de empresas comerciales, industriales y de servicios.

Derivado del Acuerdo se creó el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Económico, de Finanzas y Planeación, y de la Contraloría. Entre las principales atribuciones del Grupo destacaban las relativas a la revisión, determinación y aprobación de la procedencia de los trámites y requisitos para el establecimiento y operación de empresas.

En suma, el Acuerdo de Simplificación Administrativa y el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, fueron los instrumentos esenciales que se utilizaron para ampliar las facilidades administrativas en la apertura y operación de empresas.

Principales resultados y beneficios alcanzados

En primer término destaca la publicación en la Gaceta del Gobierno, el 8 de julio de 1996, del Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE), el cual contiene los trámites, requisitos y condiciones únicos que las dependencias y organismos de la administración pública estatal podrán solicitar para abrir, operar, ampliar o regularizar una empresa industrial o establecimiento comercial y de servicios.

El 19 de junio de 1997 y el 1o. de febrero de 1999 se publicaron las versiones actualizadas del RETE. En su conjunto, estos trabajos permitieron alcanzar importantes avances en materia de simplificación y desregulación de la actividad económica, tal como lo muestran las siguientes cifras: se redujo el 30% de los trámites, al pasar de 81 a 60; se disminuyó el 52% de los requisitos, de 654 a 339, y se logró un abatimiento significativo en el promedio de los tiempos de respuesta.

Mientras en 1994 se efectuaban 82 trámites y se exigían 679 requisitos para el establecimiento y operación de una empresa, lo que implicaba casi 16 meses de gestiones, con la creación del Registro Estatal de Trámites Empresariales y sus dos actualizaciones, dichas cifras se redujeron a 58 trámites, 279 requisitos y un plazo de 30 días hábiles.

Es oportuno comentar que no todos los trámites incluidos en el RETE deben ser gestionados por las empresas. Estos varían en función de su tipo y tamaño, así como de las características de sus procesos productivos. Por ejemplo, una micro empresa de bajo riesgo, sin requerimientos de construcción, es decir, que rente un local, sólo requiere para su apertura gestionar ante las dependencias y organismos del gobierno estatal, un total de cinco trámites, cumplimentar nueve requisitos y en un tiempo promedio de 15 días obtendrá respuesta a sus peticiones, dado que los trámites son independientes entre sí y pueden ser desahogados en forma paralela.

De los trámites considerados actualmente en el RETE, el 26% tienen un plazo de respuesta inmediata, 16% se resuelven de uno a cinco días, 16% de seis a 15 días y el restante 42% de 16 a 30 días. Al respecto, es preciso mencionar que desde marzo de 1997 se encuentra en vigor la resolución denominada afirmativa ficta, prevista en el Artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Mediante ésta, las peticiones que presenten los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales o municipales, deberán ser resueltas en forma escrita en un plazo que no exceda los 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción, o de lo contrario se entenderán que fueron aprobadas. El Código prevé ciertas excepciones, en cuyo caso procede la negativa ficta. (Ver cita 34)

Regresando al tema del RETE, éste se incorporó en la página única que el gobierno estatal tiene en Internet, www.edomexico.gob.mx. Esta acción ofrece la posibilidad de consultar los requerimientos específicos para el establecimiento de empresas, como son: trámites, requisitos y plazos, en función del giro o actividad productiva, además de proporcionar la

impresión de los formatos oficiales y un directorio de servicios para la gestión de trámites. Su consulta optimó tiempos y recursos al evitar a los empresarios desplazamientos a diversas y dispersas oficinas gubernamentales en busca de información.

A partir del hecho de que para abrir u operar una empresa se exigen trámites de carácter federal, estatal y municipal, y dado el imperativo de que los tres ámbitos de gobierno trabajen en la misma dirección, se promovió ante las administraciones municipales de la entidad la adopción de medidas similares. Esto era importante llevarlo a cabo porque de un municipio a otro, vecinos, incluso que comparten un espacio metropolitano, los mismos trámites tenían una denominación y requisitos distintos, sin haber una explicación lógica o convincente.

Se sostuvieron reuniones de trabajo con representantes de 22 ayuntamientos de la entidad, los cuales concentran el 65% de la actividad económica estatal, con el objeto de establecer un esquema único de regulación. El 29 de mayo de 1998 el gobierno estatal, a través del Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, suscribió el Acuerdo de Coordinación con esos 22 ayuntamientos para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales en sus respectivas jurisdicciones.

Además de la homologación de trámites, requisitos y formatos de solicitud, con la integración del referido Registro se lograron avances importantes de simplificación. Así por ejemplo, para la licencia de funcionamiento, se disminuyeron los requisitos en 40%, 86% los plazos y 80% los formatos. Por supuesto, el Registro fue difundido a través de Internet y en las ventanillas únicas de gestión que operan esos municipios.

El citado Acuerdo contiene una cláusula de adhesión, para que aquellos ayuntamientos convencidos de las bondades de este esquema de gestión simplificada para la apertura y operación de empresas, se sumasen a él, previa petición por escrito al Grupo de Trabajo Intersecretarial, como fue el caso de los ayuntamientos de Texcoco y Atizapán de Zaragoza. La vigencia del Convenio estuvo ligada al periodo de gobierno municipal, hasta julio del año 2000, y sólo podría ser modificado por común acuerdo de las partes signantes.

De igual modo, se emprendieron conjuntamente con los ayuntamientos, acciones para la instalación y el fortalecimiento de las ventanillas únicas de gestión empresarial que operan las administraciones municipales, entre éstas se encuentra la donación de equipo de cómputo, el diseño de sistemas automatizados, la constante capacitación y asesoría del personal responsable de su operación, y la habilitación del Registro Municipal de Trámites Empresariales en Internet. Como resultado de esas actividades, se intensificó el trabajo de las 31 ventanillas que se tienen ubicadas en 28 municipios de la entidad, como lo demuestran las siguientes cifras: mientras en 1996 se atendieron a 5 703 empresarios, en el periodo enero-agosto de 1999 se habían atendido a 64 325 empresarios, y la cifra de los trámites realizados pasó, en ese mismo lapso, de 2 128 a 49 070.

Otra medida trascendente fue, sin duda, la creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, por Acuerdo del Ejecutivo estatal publicado el 17 de diciembre de 1998 en la Gaceta del Gobierno, la comisión funge como una instancia de coordinación de acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal que intervienen

en la instalación, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios de la entidad.

A través de reuniones colegiadas periódicas, atiende, de manera ágil y transparente la emisión de factibilidades y autorizaciones (la licencia estatal de uso del suelo, símil de la licencia de funcionamiento que expiden los ayuntamientos) que se requieren para la apertura, operación, ampliación y regularización de empresas grandes y medianas, exclusivamente, dado que las micro o pequeñas empresas disponen de un esquema de gestión simplificado o desregulado, y son atendidas directamente por las dependencias estatales y por los ayuntamientos donde pretendan instalarse o bien ya operan.

La Comisión ha sido una instancia útil, que en su corto tiempo de operación ha justificado plenamente su existencia, no sólo por la agilización de los trámites mencionados sino también, por la transparencia con que se ha conducido. Los promoventes no tienen relación o trato directo alguno con servidores públicos de las dependencias involucradas, ya que todo se realiza a través de la Comisión. Además, su creación no ha significado en modo alguno engrosar el aparato burocrático pues se aprovecha la infraestructura con que ya cuenta la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyo titular es justamente su presidente.

Por otra parte, en lo que corresponde a la operación de empresas, cuatro fueron las medidas de carácter interinstitucional que el Programa General de Simplificación Administrativa impulsó para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de los particulares: la función de inspección a empresas, la elaboración de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección,

la implementación de la autoverificación, la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores y la distribución de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado, asuntos de los que ya se dio cuenta en páginas anteriores.

Estas fueron, en una síntesis apretada, las acciones más relevantes que se instrumentaron en el periodo de la administración estatal 1993-1999, con la firme intención de configurar un esquema de gestión más ágil, sencillo y transparente para la apertura y operación de empresas. No obstante los avances alcanzados, que ubicaron al Estado de México en el segundo lugar a nivel nacional en la calidad de los programas de desregulación, según un estudio-encuesta dado a conocer a principios de 1999 por el Consejo Coordinador Empresarial; lo cierto es que aún falta mucho por hacer.

Principales obstáculos enfrentados

A nivel estatal, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la apertura ágil de empresas grandes y medianas, es la tardanza y discrecionalidad con que actúan las autoridades de la Dirección General de Vialidad, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para emitir los dictámenes de capacidad, inscripción e impacto vial significativo, que sin duda entrañan la apertura o ampliación de ese tipo de empresas.

La discrecionalidad se asocia a la ausencia de criterios o lineamientos debidamente formalizados, en los que los empresarios puedan basarse para conocer cuál será su aportación de acuerdo a la magnitud de sus proyectos. Lo anterior lo suplen las autoridades con criterios poco

claros, dando lugar a la determinación de montos para el amortiguamiento de las obras viales, calificadas como exorbitantes por los empresarios, atendiéndose una etapa de negociación cerrada entre la autoridad y los promoventes del proyecto, que podría dar origen a cierta clase de arreglos no legales.

La creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, tuvo como uno de sus principales beneficios el acotar esas conductas discrecionales para proyectos relacionados con la instalación de empresas grandes y medianas, ya que sus dueños o representantes no tienen trato directo con las autoridades de la Dirección General de Vialidad, todo lo tramitan a través de la citada Comisión. No obstante, sigue pendiente la formalización de los criterios que den certeza o certidumbre a los empresarios del monto de sus aportaciones para construir las obras que amortigüen el impacto vial de la apertura o ampliación de sus negocios productivos.

En lo referente a la tardanza en la emisión del dictamen, la Dirección General de Vialidad carece de personal, vehículos y equipo de cómputo suficiente para atender en tiempo y forma las solicitudes, se reconoce que su capacidad de organización y respuesta ha sido rebasada por las demandas sociales y en su momento implicará, necesariamente la canalización de mayores apoyos y recursos.

Sin embargo, era un asunto de lógica o sentido común que esa unidad administrativa debió y debe otorgar una atención prioritaria a este tipo de promociones, por el impacto que tienen en el crecimiento económico de la entidad y la generación de empleos que demanda el estado más poblado

de la república. Aquí es donde se encuentra una clara brecha entre la política de fomento económico y la forma poco transparente con que suelen conducirse algunos servidores públicos, afortunadamente una minoría.

En el plano municipal, una de las dificultades más notorias con la que se topan estas iniciativas de simplificación y desregulación de la actividad económica, es que todos estos avances cristalizados en la aplicación del Registro Municipal de Trámites Empresariales en 24 municipios de la entidad, se radiquen de forma efectiva en las ventanillas únicas de gestión.

En evaluaciones realizadas por los contralores municipales y en quejas manifestadas por los propios empresarios o sus dirigentes de cámaras y asociaciones empresariales, se han encontrado ventanillas que no operan en los mejores términos de eficiencia dada la constante rotación de personal, su insuficiente capacitación, los bajos niveles de equipamiento y lo más preocupante, que es poco perceptible su utilidad, es decir, las propias unidades administrativas no le dan su lugar como instancia única para la recepción y respuesta a las gestiones empresariales, al atender por su propia cuenta tales solicitudes.

Ocurre, entonces, como resultado de los conflictos, que la función y existencia de las ventanillas "únicas" se ve generalmente cuestionada. Dado que su operación y administración está a cargo de las autoridades municipales, por lo tanto corresponde a ellas resolverlo.

Por supuesto, esta situación no se puede generalizar para las

31 ventanillas que actualmente operan en 28 municipios de la entidad, entre los que se cuentan los 24 en los que se aplica el Registro Municipal de Trámites Empresariales, sin embargo se debe evitar que ello ocurra o se reproduzca, de lo contrario todos estos esfuerzos de simplificación serán infructuosos.

Prospectiva

Para evitar que algunos logros se desvanezcan con el transcurso del tiempo, será menester continuar dándoles atención. Se requiere la actualización continua de los Registros Estatal y Municipal de Trámites Empresariales, ampliando su difusión y vigilando, con la colaboración de los actores involucrados, su efectiva aplicación; consolidar el funcionamiento de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, mediante el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Las anteriores recomendaciones forman parte del mantenimiento de la simplificación y desregulación de la actividad económica. En lo que toca a nuevas disposiciones, sería conveniente profundizar en la simplificación y desregulación de trámites, particularmente los vinculados a usos de suelo y vialidad; implantar la Manifestación de Impacto Regulatorio para evitar que en el futuro se generen disposiciones jurídicas que impongan trámites, requisitos o condiciones excesivas e injustificadas; constituir la Comisión Estatal de Normalización para armonizar y dar congruencia a la emisión de normatividad local y elaborar planes de desarrollo urbano bajo el enfoque de la planeación integral para favorecer la simplificación de trámites e incluso su presentación, como es el caso de los cambios de uso del suelo,

densidad, intensidad y altura, gestión engorrosa, tardada y sujeta a la discrecionalidad de unos cuantos.

Asimismo, será necesario ahondar en la reducción de condicionantes que imponen los trámites de ecología, que a pesar de lo logrado, existen más oportunidades para seguir avanzando en esta materia; otorgar facilidades para la regularización de empresas, rubro en el que poco se ha avanzado, así como intensificar el uso de las tecnologías de información y las telecomunicaciones para facilitar los servicios de información y orientación al público usuario y, de ser posible, la realización integral de los trámites por estos medios para evitar desplazamientos, disminuir costos y reducir la posible generación de conductas irregulares que presupone o está expuesta en mayor medida, la relación directa ciudadano-servidor público. Estas propuestas de ninguna manera agotan la agenda, sólo pretenden ser una parte del debate a partir de la experiencia generada entre 1993 y 1999.

5.2 El rediseño de la coordinación para construir viviendas

Planteamiento del problema

El problema de la vivienda en nuestro país es ciertamente preocupante, con un déficit estimado en aproximadamente 6 millones, de los cuales poco más de 430 mil corresponden al rezago acumulado de vivienda en nuestra entidad, según declaraciones dadas a conocer en marzo de 1999 por el Director General del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Sin considerar este rezago

histórico, tan sólo el Estado de México para atender la nueva demanda de vivienda requiere 73 mil unidades al año, lo que significa un promedio de 200 casas diarias. A pesar de ello, la oferta de vivienda en la entidad continúa por abajo de la demanda.

El acelerado proceso de urbanización de la entidad en dos zonas metropolitanas (Valle Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma), el déficit en infraestructura y dotación de servicios públicos básicos, la degradación de la vida urbana, la depauperización de amplios estratos rurales, la creciente migración a la entidad, el hecho de que tres cuartas partes de su población recibe ingresos menores a tres veces el salario mínimo, la especulación del suelo apto para la vivienda, y el encarecimiento de los materiales de construcción, son tan sólo algunas de las variables que inciden y agravan el problema de la vivienda.

Un aspecto muy puntual de la manifestación de las disfuncionalidades y rendimientos decrecientes en que han caído estos esquemas y mecanismos normativos de planeación y gestión urbana, es justamente la complejidad y tardanza para obtener las autorizaciones, licencias y permisos para la edificación, escrituración y titulación de la vivienda. Esta situación ha provocado, en parte, que más del 40% del crecimiento urbano de la entidad se dé a través de procesos de irregularidad, y que al menos el 80% de la vivienda construida carezca de licencias, permisos y autorizaciones oficiales.

El marco jurídico de planeación y gestión urbana ha sido rebasado por la dinámica social, y se ha convertido en un obstáculo que antes de regular y fomentar el crecimiento ordenado de los centros de población y la producción de vivienda, desanima la inversión productiva, alienta la

discrecionalidad de los servidores públicos y da pauta al establecimiento de asentamientos irregulares.

La gestión pública urbana estatal se caracterizaba y se sigue caracterizando por: una excesiva e irracional centralización de decisiones en los mandos directivos; insuficientes y deficientes canales, mecanismos e instancias de comunicación e información sobre los requerimientos que deben cubrir los promoventes o peticionarios; la sectorización o parcialización de procesos y trámites, aunado a los problemas de coordinación que se presentan no sólo a nivel intrainstitucional sino también intergubernamental; la carencia o insuficiente aprovechamiento de tecnología moderna para hacer más ágiles y eficientes los procesos de gestión interna; la presencia de conductas patrimonialistas, clientelares y, en general, ajenas al interés público, prohijadas en trámites y requisitos engorrosos; tiempos de respuesta prolongados y facultades discrecionales aplicadas en perjuicio de los usuarios, entre otras peculiaridades.

Estrategia instrumentada

Para revertir esta problemática, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 delineó entre las acciones principales a desarrollar, la relativa a promover la desregulación y simplificación de trámites en materia de desarrollo urbano; modernizar las estructuras administrativas estatales y municipales que atienden esta materia, a fin de hacer más eficiente su desempeño; agilizar la actualización de los planes de desarrollo urbano, para que sean acordes con la dinámica urbana; enriquecer el marco jurídico para garantizar la operatividad de la política estatal en materia de desarrollo regional y urbano; además de fortalecer a los municipios

descentralizando facultades en materia de planeación y administración urbana.

Fueron tres los acontecimientos, que detonaron los esfuerzos para modernizar la gestión administrativa en materia de vivienda. El primero fue la puesta en marcha del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, creado por Acuerdo del Ejecutivo estatal el 21 de octubre de 1993.

El segundo acontecimiento, fue la creación de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda por Acuerdo del Ejecutivo estatal publicado en la Gaceta del Gobierno, el 12 de octubre de 1995. Entre las atribuciones que se le confirieron a dicha Comisión destaca precisamente la de proponer a los órganos de decisión federales, estatales y municipales, las medidas necesarias para desregular, simplificar y desgravar el proceso de producción de vivienda. Esta actividad la impulsa básicamente a través de una de sus ocho subcomisiones: la Subcomisión de Simplificación Administrativa, en cuyo seno se hayan representadas todas las instancias del gobierno estatal con competencias para la prestación de trámites y servicios asociados a la producción de vivienda.

Mediante acuerdo expedido por el Ejecutivo estatal el 22 de diciembre de 1998, se reestructuró y fortaleció el ámbito competencial de esa Comisión, a efecto de disponer de una instancia única que obtenga las opiniones, dictámenes y autorizaciones de las dependencias y organismos auxiliares del gobierno estatal, para la producción de vivienda social progresiva, de interés social y popular, incluyendo los cambios de uso del suelo, densidad e intensidad y/o altura.

El tercero fue la constitución, por iniciativa del titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de tres grupos de trabajo abocados a tratar asuntos relacionados con la legislación, planeación urbana y la simplificación administrativa, particularmente de la vivienda social progresiva, de interés social y popular, que derivaron en propuesta de modificaciones y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos. En esos grupos participaron representantes de las dependencias y organismos estatales competentes, así como integrantes de la Asociación del Valle de México de Industriales de la Vivienda, A. C. (PROVIVAC), que agrupa a los promotores de vivienda del Distrito Federal y Estado de México. Esta Asociación es una filial de PROVIVAC nacional, que por su presencia y organización, es una de las más importantes agrupaciones de promotores de vivienda en el país.

Principales resultados y beneficios alcanzados

En primer término, sobresale la aprobación por la Legislatura Local del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que entre sus aspectos novedosos contempla en su Artículo 135 la afirmativa ficta, la cual establece la obligación de las autoridades estatales y municipales de dar contestación por escrito a las peticiones que presentan los particulares en un plazo que no exceda de 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción, o de lo contrario se darán por aprobadas. En materia de desarrollo urbano y vivienda las únicas excepciones que marca el Código son para la autorización de fraccionamientos o subdivisión de terrenos.

En materia de descentralización, destaca la firma de convenios con 24 municipios de la entidad (Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Coacalco,

Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, La Paz, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, San Martín de las Pirámides, Tlalnepantla, Tenancingo, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco y Zinacantepec), para transferirles la facultad de expedir la licencia estatal de uso del suelo normal (que no sea de impacto significativo), con el objeto de acercar los trámites a los interesados en su propia comunidad y evitarles gastos de tiempo y dinero. De esta manera, los citados ayuntamientos pueden ahora expedir la tramitación completa para la edificación de una vivienda unifamiliar: factibilidad de servicios, constancia de alineamiento y número oficial, licencia de uso del suelo y de construcción.

El 13 de agosto de 1997, se expidió el Acuerdo del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas que delega facultades a diversos funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Urbano, con el fin de agilizar la expedición de licencias y autorizaciones. Esta disposición impactó favorablemente la agilización de trámites, dado que los directores de región, así como los residentes regionales y locales de desarrollo urbano tienen, entre otras facultades, las de autorizar con su firma la fusión, subdivisión, relotificación y lotificación condominial de predios; la supervisión de obras de urbanización y equipamiento; la apertura, clausura o prolongación de vías públicas, y la expedición de licencias estatales de uso del suelo.

Una de las medidas más importantes logradas por la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, fue, sin duda, la instrumentación del dictamen integral de factibilidad habitacional para desarrollos mayores a 60 viviendas de los tipos social progresiva, de interés social y popular, en el que se concentra la opinión de siete instancias estatales y dos

municipales sobre la factibilidad de desarrollo habitacional. Los beneficios que ha traído consigo la implementación del dictamen integral son, entre los más importantes: evitar al promotor trasladarse ante, por lo menos, nueve distintas unidades administrativas estatales y municipales. En la acualidad sólo acude a la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, que a través de su Subcomisión Operativa emite una opinión colegiada en la que se dictamina la factibilidad del desarrollo habitacional; da certeza y seguridad a la inversión al evitar se adquiera un predio que no cumpla con las condiciones legales exigibles, y es, en sí misma, una medida de simplificación administrativa ya que existe el compromiso de dar respuesta a las peticiones de los promotores en un plazo promedio de 15 días hábiles.

Por otra parte, se publicó en la Gaceta del Gobierno, el 2 de diciembre de 1997, el Registro Estatal de Trámites de Vivienda en el que se concentran los únicos trámites y requisitos que podrán exigir las dependencias estatales para el proceso de producción de vivienda en sus etapas de adquisición de suelo, división del suelo y/o urbanización, edificación o construcción, comercialización o escrituración y trámites eventuales. En este sentido, el Registro acota la discrecionalidad de los servidores públicos al obligarlos a no exigir ningún requisito o documento que no esté en él consignado.

Dicho Registro fue actualizado el primero de febrero de 1999 mediante publicación en la Gaceta del Gobierno. Entre los avances de simplificación derivados de ese trabajo, sobresalen: la ampliación de la vigencia de la licencia estatal de uso del suelo de seis meses a un año y la no exigencia de prórroga cuando el promovente acredite haber ejercido los derechos de la licencia obtenida, y se disminuyó el tiempo de respuesta de 30 a 15 días hábiles para la expedición de permisos sanitarios

de inicio de construcción y de ocupación de obra (se prevé descentralizar facultades para la expedición de esos permisos a 31 ayuntamientos de la entidad que cuentan con la capacidad técnico-administrativa).

Asimismo, los dictámenes de capacidad, incorporación e impacto vial que se emitan en la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, serán resolutivos para desarrollos de hasta 500 viviendas y se entregarán en el plazo establecido de 15 días. Para los desarrollos habitacionales de más de 500 viviendas se entregará un dictamen general de requerimientos de obra en un plazo de 15 días y el resolutivo en 30 días.

El dictamen que emita la Dirección General de Protección Civil en la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda será resolutivo siempre y cuando el promotor presente estudio de mecánica de suelos, ya que éste permite detectar las características del subsuelo y la existencia de fracturas o fallas. El estudio geofísico sólo se requerirá en aquellos predios que cuenten con cavernas, fracturas o taludes susceptibles a sufrir deslizamientos.

Se simplificó la solicitud de datos y documentos por parte de la Secretaría de Ecología, para la presentación del Informe Previo, el cual se requiere para el establecimiento de desarrollos habitacionales de 10 a 60 viviendas de tipo media y residencial y para desarrollos habitacionales de interés social, social progresivo y popular de hasta 500 viviendas. Anteriormente, el Informe Previo sólo podría ser gestionado por promotores de desarrollos de hasta 60 viviendas.

Se redujo sustancialmente la solicitud de datos y documentos para elaborar la manifestación de impacto ambiental, la cual sólo será requerida para desarrollos habitacionales

de más de 60 viviendas de tipo medio y residencial y para el establecimiento de desarrollos habitacionales iguales o mayores a 501 viviendas de interés social, social progresivo y popular, siendo que anteriormente se exigía para todo tipo de desarrollos habitacionales mayores a 60 viviendas.

Se automatizaron los servicios de 13 de las 19 oficinas del Registro Público de la Propiedad ubicadas en los municipios de Tenancingo, Lerma, Tenango del Valle, Temascaltepec, Cuautitlán, Ixtlahuaca, Jilotepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Texcoco y Nezahualcóyotl, lo que contribuyó a agilizar los trámites, además de facilitar el registro y control de las solicitudes.

Se llevaron a cabo modificaciones a las leyes de hacienda estatal y municipal, de tal forma que se ha logrado que la carga fiscal para la vivienda social progresiva, de interés social y popular (que es la más requerida y demandada por amplios sectores de la población, por estar al alcance de sus posibilidades), no exceda del 4% del valor de la misma. En 1996 se ubicaba en un nivel cercano al 8%.

Para 1999 tienen una carga fiscal del 3.03% del valor de esos tipos de vivienda. Con este sacrificio fiscal el gobierno estatal pretende fomentar la generación de vivienda, importante motor de desarrollo que impacta positivamente en 37 ramas industriales, el 95% de los insumos que utiliza son de origen nacional y genera posibilidades de empleo tanto de manera directa como indirecta por cada vivienda que se construya, y se amplían las posibilidades de que los habitantes de menores ingresos accedan a una vivienda digna y decorosa.

Se instalaron 11 módulos de orientación y consulta para la

regularización del suelo en las delegaciones regionales de la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México (CRESEM), en los que se proporciona información clara y precisa sobre los requisitos, tiempos de respuesta, costos y horarios de atención de los trámites que dicho organismo ofrece: inmatriculación administrativa y/o judicial, escrituración, juicio de usucapión, dictamen jurídico sobre cesión de derechos, estudio jurídico del contrato de compra-venta, verificación técnica y dictamen administrativo sobre extravío de documentos.

En los módulos referidos, a los propietarios de predios, lotes o terrenos que aún no hubiesen escriturado su propiedad, aquellos que hubieran iniciado los trámites correspondientes y los ciudadanos interesados en comprar un terreno y que desean evitar ser sorprendidos adquiriendo lotes irregulares o en lugares no aptos, se les proporciona información clara, precisa y oportuna sobre los trámites y servicios que ofrece la CRESEM e incluso sobre el grado de avance de los trámites iniciados.

En julio de 1999, se publicó la Guía para Promotores y Solicitantes de Vivienda de Tipo Social Progresiva, Interés Social o Popular, en su modalidad de Conjunto Urbano, con el objeto de que éstos contaran con un documento de carácter informativo y orientativo que les facilitara las gestiones ante las dependencias estatales y municipales. Entre sus apartados, figuran: fases del proceso de producción de vivienda (adquisición del suelo, división del suelo y urbanización, titulación y escrituración, y trámites eventuales, que se solventan bajo circunstancias excepcionales), procedimientos generales para la autorización de un conjunto urbano, trámites básicos para producir un conjunto urbano, el papel de los municipios en la promoción y gestión de vivienda, y el glosario

de terminología básica. El reto será mantenerla actualizada en el futuro, sobre todo para incorporar avances adicionales en materia de simplificación y desregulación administrativa, así como información que enriquezca su contenido.

En los primeros nueve meses de 1999, la Comisión de Fomento a la Vivienda dictaminó 74 proyectos, los cuales implicaron la autorización para construir 85 785 casas habitación en 25 municipios de la entidad; cifra superior a la registrada en el mismo periodo de 1998, en que autorizó 13 proyectos para la construcción de 26 528 viviendas. Lo anterior avala el importante desempeño de la Comisión en el fomento de la vivienda social.

Principales obstáculos enfrentados

De entre los principales obstáculos que se enfrentaron, se encontró no sólo la diversidad de trámites de vivienda (el Registro Estatal de Trámites de Vivienda consigna 49, de los cuales 23 corresponden a la Dirección General de Desarrollo Urbano, es decir, cerca de la mitad) sino también la multiplicidad de instancias de autorización. A nivel de gobierno del estado existen 10 unidades administrativas: (Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, Instituto de Salud del Estado de México; Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; Comisión del Agua del Estado de México, y la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México; las direcciones generales de Desarrollo Urbano; de Vialidad, del Registro Público de la Propiedad, de Protección Civil y de Planeación Ambiental), y dos en las administraciones municipales (Organismo Operador de Agua, y Dirección de Desarrollo Urbano).

Es un hecho incuestionable que esta significativa cantidad de trámites e instancias que intervienen hacen más complejos y tardados los procesos de autorización y dificultan las posibilidades de una coordinación efectiva. Una muestra clara de ello, es el dictamen integral de factibilidad habitacional que emite la Subcomisión Operativa de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, concebido como una importante medida de simplificación al fijarse el compromiso de expedir el dictamen en 15 días, lo cierto es que, en la práctica, rebasa ese plazo por la falta de opinión o respuesta de alguna instancia, ya sea estatal o municipal.

En información proporcionada por la Subcomisión Operativa, concentrada en un cuadro titulado "Situación actual de las factibilidades emitidas por las instancias normativas sobre los predios que se presentan en la Subcomisión Operativa para el dictamen integral", se observa que de las 115 peticiones presentadas de enero al 15 de julio de ese año, en por lo menos una tercera parte estaba pendiente de entregarse la opinión de alguna dependencia estatal o municipal, siendo que tenían un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción del expediente y, en algunos casos, ese retraso se extendió a varios meses. Era por demás comprensibles las molestias de los promotores de vivienda ante las expectativas que había generado la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

Las dependencias estatales que más se rezagaron en la emisión de sus dictámenes fueron las direcciones generales de Desarrollo Urbano, y de Vialidad, Autopistas y Servicios Conexos, debido fundamentalmente a la carencia de personal e infraestructura para ejecutar su trabajo en forma eficiente y oportuna. Por citar un caso, la Dirección General de Vialidad, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

disponía tan solo de dos coordinadores, dos técnicos especialistas y un auxiliar, para atender un promedio de 450 solicitudes de dictamen de capacidad, incorporación e impacto vial, que recibe por año.

A lo anterior, súmese la insuficiencia de vehículos para llevar a cabo visitas a los predios en donde se construirán los desarrollos habitacionales, industriales, comerciales y de servicios; la insuficiencia de equipo de cómputo para procesar la información; la centralización en el personal directivo de la firma de los convenios, y la ausencia de normas y políticas debidamente formalizadas para el cálculo de las aportaciones que debía denegar el promotor para el desarrollo de los proyectos, lo que abrió una rendija amplia para la discrecionalidad en la actuación de un reducido grupo de servidores públicos. Esta situación, en su conjunto, conducía necesariamente al retraso en la gestión de los interesados, la aparición de conductas irregulares para tratar de agilizar los trámites por otras vías, y obstaculizaba los trabajos de la Subcomisión Operativa, poniendo en entredicho las bondades de la creación de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

Con relación al retraso en la entrega de dictámenes por parte de las administraciones municipales, y en concreto de los órganos operadores de agua y las direcciones de desarrollo urbano, éste es un obstáculo mayúsculo, dado la notoria inasistencia de representantes de los ayuntamientos a las sesiones de la Subcomisión Operativa y/o el retraso considerable en la entrega de sus dictámenes, no obstante que el 8 de agosto de 1996, los 122 municipios de la entidad ratificaron la Alianza para la Vivienda en el Estado de México, en la que asumieron el compromiso de simplificar los procedimientos y reducir tiempos, en los trámites necesarios para la producción y

adquisición de vivienda, principalmente de interés social y popular.

El retraso en la emisión de opiniones por parte de las dependencias estatales y/o municipales, orillaba a la Subcomisión Operativa a que la expedición del dictamen integral de factibilidad habitacional fuese condicionado precisamente a que los promoventes, por su cuenta, obtuvieran los dictámenes y autorizaciones ante ellas. De esta manera, las ventajas de la Comisión terminaban por diluirse.

Prospectiva

No obstante esos avances y logros, lo cierto es que aún falta mucho por hacer para conformar un esquema administrativo sencillo y ágil que facilite las gestiones de vivienda. Así por ejemplo, en la agenda de asuntos pendientes figura en primer lugar, la actualización de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, promulgada en 1993 y que ha sido rebasada por la dinámica social que experimenta una sociedad en constante transformación, como sin duda es la nuestra.

Lo anterior permitirá incluir medidas de desregulación y simplificación de la vivienda, tales como elevar a rango de norma, la planeación urbana integral que propiciará una ágil emisión de los dictámenes y autorizaciones; simplificar los engorrosos y tardados trámites de cambios de usos del suelo, ya que plantea la obligación de que los planes de desarrollo urbano prevean suelo suficiente para fines habitacionales de alta densidad, con lo que se busca atender de manera específica, las necesidades de la población económicamente menos favorecida, y fija un nuevo procedimiento de supervisión de las obras de urbanización y equipamiento de los desarrollos,

en el que se determina la intervención de los ayuntamientos desde su inicio, buscando con ello, agilizar y transparentar el proceso de su entrega-recepción, entre otras medidas.

Por otra parte, la falta del reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos convirtió a ésta, en una norma excesivamente reguladora pues cualquier reforma, abrogación o adición implicaba un proceso legislativo complejo y tardado. Lo que se requiere es contar con una ley que establezca las políticas y lineamientos generales, complementada con uno o varios reglamentos específicos, con el objeto de facilitar futuras actualizaciones derivadas de la implementación de medidas de desregulación y simplificación administrativa. Sería pertinente que el proceso de gestión administrativa para la producción de vivienda se incorpore al reglamento de la nueva ley, para uniformar procedimientos y evitar la discrecionalidad en el desempeño de los servidores públicos.

La Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda ha demostrado ser una instancia útil y valiosa en la promoción y fomento de la vivienda social; sin embargo, para que cumpla mejor los propósitos que inspiraron su creación, se requiere continuar fortaleciendo su operación, a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional para que las dependencias y organismos estatales emitan en los tiempos preestablecidos sus opiniones, dictámenes y autorizaciones para la vivienda social progresiva, de interés social y popular. Asimismo, será necesario encontrar las estrategias idóneas que permitan involucrar de manera más efectiva a los ayuntamientos, en los trabajos de la Comisión, para que expidan sus dictámenes de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, y de desarrollo urbano, en los plazos acordados.

Asimismo, será necesario ahondar en la reducción de requisitos y plazos de respuesta, pues si bien es cierto, se han conseguido avances importantes, aún hay áreas y trámites en los que es necesario insistir con mayor frecuencia, entre los que cabe mencionar los de desarrollo urbano, ecología y vialidad.

Es imprescindible analizar a detalle trámites interrelacionados, es decir, que son parte de un mismo proceso de autorización, en aras de evitar la solicitud reiterada de requisitos y documentos. Deberá promoverse la formalización de acuerdos entre las dependencias para que cuando ocurra esta situación, sea una sola la que los exija y las demás lo den por validado.

La agilización de las gestiones de vivienda reclama profundizar la descentralización y desconcentración de facultades para acercar las decisiones al lugar donde se generan las demandas sociales, evitar traslados a los promoventes y reducir plazos de respuesta. Deberá realizarse, por consiguiente, una revisión exhaustiva sobre qué otras atribuciones y competencias en la materia pueden transferirse a las administraciones municipales o unidades desconcentradas. Por otra parte, se debe reconocer que los procesos de descentralización y desconcentración por sí solos no garantizan mejores resultados si no van acompañados de la dotación derecursos, la capacitación y asesoría de personal, así como de la evaluación periódica y sistemática para verificar sus previsibles beneficios e impactos.

De igual modo, se requiere eficientar la operación de las ventanillas únicas de promoción y gestión de vivienda establecidas en Toluca y Naucalpan, mediante la dotación de recursos humanos, materiales e informáticos suficientes que les permitan atender sus funciones de la mejor manera

posible.

La actualización de los planes de desarrollo urbano y de centros de población estratégicos es una tarea impostergable, ya que el hecho de que esos instrumentos normativos queden desfasados respecto a las condiciones y exigencias de la realidad provocan diversos problemas, entre ellos, la obligación de tramitar cambios de uso del suelo, densidad e intensidad que en la práctica, es una gestión compleja y engorrosa. Paralelo a esta actividad, será necesario difundir públicamente las cartas urbanas de los planes de desarrollo urbano para facilitar su consulta al público interesado.

Finalmente, deberá reflexionarse sobre las ventajas de promover la integración del Registro Municipal de Trámites de Vivienda rescatando la experiencia del Registro Municipal de Trámites Empresariales que desde mayo de 1998 se empezó a aplicar en 24 municipios que generan el 65% del PIB estatal, y que ha demostrado ser un instrumento efectivo para agilizar y transparentar los trámites para instalar y operar una empresa. Convendría extrapolar esta experiencia en aquellos municipios con suelo disponible para vivienda social, y fomentar la integración de un registro de esta naturaleza que además de simplificar los trámites, requisitos y plazos de respuesta, transparentara las condiciones de su otorgamiento.

Planteamiento del problema

Durante mucho tiempo la administración pública estatal se caracterizó por la existencia de disposiciones jurídicas que poco clarificaron la prestación de trámites y servicios y, al contrario, complicaban su atención y resolución presentándose con un matiz de lentitud y obsolescencia. Hablar de servicios públicos era sinónimo, en muchos casos,

5.3 El fortalecimiento de la regulación del tránsito y transporte

de complejidad, rendimientos decrecientes, desconfianza por parte de la ciudadanía, pérdida de legitimidad hacia sus gobernantes, proliferación de actitudes contrarias al interés común, entre otras.

En el Estado de México los servicios de tránsito y transporte no han sido ajenos a las situaciones antes descritas. Durante la última década la flota vehicular aumentó 29.3% en promedio anual; los taxis 33%, el transporte de carga 30% y el de pasajeros 35%; el autotransporte de pasajeros es ofrecido por más de 72 mil unidades, de las cuales cerca del 52% tienen una antigüedad mayor de ocho años; el servicio de transporte público en la zona conurbada con la ciudad de México se ha caracterizado por su desorden, ineficiencia, invasión de rutas, falta de coordinación, tarifas desiguales y parque vehicular obsoleto.[67]

Por su parte, los servicios de tránsito enfrentan la existencia de procesos de trabajo inoperantes traducidos en trámites y servicios lentos y engorrosos. La existencia de procedimientos fragmentados en varias unidades administrativas (direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, de Recaudación y Control, de Transporte Terrestre y de Protección al Ambiente), obligaba al transportista o concesionario acudir a varias oficinas públicas, entregar documentación y presentar requisitos iguales en varias ventanillas en su intento por regularizar la situación de su unidad vehicular.

Las distintas unidades administrativas relacionadas con el

control vehicular integraban sus propios padrones vehiculares, los cuales pocas veces eran coincidentes; constituían sistemas automatizados para atender la parte del proceso encomendado, con poca o nula comunicación y coordinación entre áreas de atención.

Las disposiciones jurídicas y normativas que regían los servicios de tránsito eran obsoletas e inoperantes, tendían a complicar y confundir la atención ciudadana en lugar de facilitar su desarrollo. En el caso de la prestación de los servicios de grúas y depósito de vehículos, se carecía de una norma específica que regulara esta actividad.

Las administraciones municipales, excepto Cuautitlán Izcalli, eran ajenas al manejo y administración de los servicios de tránsito, puesto que estos se encontraban centralizados en la autoridad estatal.

Estrategia instrumentada

Con el propósito de atender y dar solución a la problemática antes descrita, se determinó instrumentar proyectos de simplificación de los servicios de Tránsito y Transporte en la entidad. En atención a este propósito, los titulares de las secretarías de Finanzas y Planeación, de Comunicaciones y Transportes y General de Gobierno asumieron acciones orientadas a clarificar y agilizar sus procesos de gestión y coordinación, cuyo objetivo era mejorar la atención al público, agilizar trámites y servicios, reducir tiempos de respuesta, acercar la prestación de los servicios al lugar de su demanda y, sobre todo, combatir la corrupción administrativa.

En primera instancia se involucró a los titulares de las

dependencias participantes para que, bajo el marco y lineamientos del Programa General de Simplificación Administrativa, formularan compromisos específicos en la simplificación y transparencia de los servicios que en materia de tránsito y transporte prestan a la ciudadanía. En este sentido, las unidades administrativas participantes ejecutaron 282 acciones específicas, entre 1994 y 1999; es decir, el 25% del total de los compromisos contenidos en el PGSA, durante ese mismo periodo.

Se integraron grupos interinstitucionales de trabajo, a través de los cuales se convocó a los titulares de las áreas administrativas involucradas para que conjuntamente asumieran compromisos, formularan acuerdos y ejecutaran acciones tendentes a mejorar sustancialmente la prestación de trámites y servicios, fortalecer la coordinación interinstitucional y definir con precisión la participación de las áreas administrativas en estas tareas. Como integrantes permanentes de los grupos de trabajo se incorporaron representantes sociales o gremiales de aquellos sectores de la sociedad a quienes atañe directamente el problema a resolver. La participación de dichos agentes permitió integrar sus sugerencias y valoraciones en los procesos de simplificación y modernización.

Principales resultados y beneficios alcanzados

Durante 1994 se instrumentó un sistema automatizado en las principales delegaciones y subdelegaciones de servicios de tránsito, el cual para 1995 se extendió a las 16 delegaciones y cinco subdelegaciones con las que cuenta la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (DGSPyT), logrando con ello reducir los tiempos de respuesta en los trámites de expedición de refrendos, alta de vehículos y reposición de placas del servicio particular y público; sin embargo, aún

prevalecía la falta de coordinación e intercomunicación entre unidades administrativas, lo que originaba una actuación aislada y discrecional.

A partir de 1995 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes capitalizó la demanda manifiesta de los más de 72 mil transportistas y concesionarios del transporte público, al habilitar, en un sólo espacio físico la atención de los trámites y servicios más recurrentes relacionados con el transporte público para reducir los tiempos de respuesta, gastos y traslados innecesarios a los usuarios. En enero de 1996 entró en operación la primera Ventanilla Unica de Transporte Público, como una instancia de coordinación entre las direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, y Transporte Terrestre para atender, en un solo lugar, los trámites que requieren realizar los concesionarios del transporte público de la entidad.

La ventanilla única se instaló en la ciudad de Toluca, teniendo entre sus propósitos de operación: ser una sola instancia para atender las gestiones de los transportistas; simplificar la prestación de los trámites en esta materia; evitar gastos y pérdida de tiempo a los usuarios al evitar traslados a distintas oficinas; combatir la proliferación de conductas ajenas al interés público, entre otros. Para ampliar este objetivo, se habilitaron las ventanillas únicas de Atizapán de Zaragoza y Ecatepec.

A partir de 1996, se entregó simultáneamente el holograma y tarjeta de circulación adjunto al pago de refrendo y tenencia, agilizando con ello el trámite que realizan los propietarios de vehículos en nuestra entidad, evitándoles pérdidas de tiempo y dinero, al eliminar traslados recurrentes a distintas oficinas

públicas.

En un intento por frenar las actitudes contrarias al interés público, así como los actos de corrupción, el Ejecutivo del estado anunció, en los primeros días de 1998, un programa denominado: Con todo Derecho el cual, en su justificación, asumió que "la seguridad pública es una de las principales preocupaciones de más de 12 millones de mexiquenses; dar una respuesta concreta a esta demanda de la sociedad es un asunto prioritario para el gobierno del Estado de México", por ello, inició la aplicación de una serie de medidas para dar mayor efectividad a las acciones de las corporaciones policiacas, un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y evitar actos de corrupción administrativa que afectan a los usuarios.

El programa de referencia contempló en su contenido la instrumentación de 26 acciones específicas, cuyo propósito central se orientó a combatir la corrupción en áreas de atención al público de la DGSPyT. Con esta idea se emprendieron acciones importantes: durante los primeros días de enero de 1999, se puso en marcha un nuevo esquema de atención al parque vehicular particular buscando mejorar el registro y control de los datos básicos de todas aquellas unidades automotrices inscritas en el estado. Para concretar este esfuerzo las secretarías General de Gobierno, de Finanzas y Planeación, de Administración, de Comunicaciones y Transportes, y de la Contraloría, constituidas en grupo de trabajo, diseñaron e instrumentaron la operación de la Ventanilla Unica de Control Vehicular, la cual, en un solo espacio físico, atiende los trámites del parque vehicular. Durante los primeros meses de operación (enero-marzo 1999), se lograron instalar 85 ventanillas únicas a lo largo del territorio estatal.

Por otra parte, se puso en marcha a partir de 1998, un Programa de Reemplacamiento Vehicular del Transporte Público, el cual bajo un esquema de Ventanilla Unica de Atención al Autotransporte permitió homogeneizar los procesos de trabajo; verificar y rectificar criterios de atención al público y disminuir requisitos y documentos al contribuyente.

Con la intención de otorgar mayor seguridad jurídica a los transportistas y particulares y atender en forma ágil sus peticiones, a finales de 1998 la DGSPyT actualizó el Reglamento de Tránsito en el que se contemplan las disposiciones necesarias para agilizar los servicios de expedición de permisos para la circulación de vehículos y el otorgamiento de licencias de conducir.

Se inició la integración del Registro Público del Transporte, como un mecanismo para concentrar la información generada por todas las dependencias relacionadas con esta materia, misma que permitirá establecer un registro único y confiable que otorgue certeza jurídica a la actuación gubernamental en el control, vigilancia e inspección de los actos relacionados con vehículos automotores de transporte público.

Una acción más que revistió gran importancia para modernizar y transparentar la gestión pública, fue la transferencia de facultades en materia de tránsito hacia las administraciones municipales de la entidad. Al respecto, cabe resaltar la firma de convenios de coordinación que ha suscrito el gobierno estatal con ayuntamientos de la entidad: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla, Tultitlán y Metepec.

En marzo de 1998 se reglamentó el servicio público de grúas, cuyo propósito es regular el servicio público prestado por grúas de arrastre así como el funcionamiento de los establecimientos de depósito, guarda y custodia de vehículos detenidos o accidentados en vías de jurisdicción estatal.

Se impulsó la instalación y uso de tecnología de punta en las áreas de atención al público. A finales de 1998 se colocaron 70 cámaras de video, 22 monitores y tres videocasseteras en las delegaciones y ventanillas únicas.

Principales obstáculos enfrentados

Los trabajos orientados a simplificar y modernizar los servicios de tránsito y transporte no siempre estuvieron libres de obstáculos y problemas en su accionar, estos forman parte del proceso de cambio y sólo superándolos será posible contar con servicios públicos de mayor calidad.

Entre los obstáculos se detectó una limitada participación de algunos directivos para asumir compromisos que dieran lugar a la mejora de los procesos de tránsito y transporte, por lo que se tomaron decisiones que promovieran la participación y ejecución de acciones encaminadas a este propósito. La rigidez que presentan algunas disposiciones jurídicas y administrativas limitan el trabajo de simplificación administrativa, por lo que deben actualizarse y adaptarse a las nuevas exigencias sociales. La limitada tecnología con la que cuentan algunas dependencias de la administración pública impide que la automatización e intercomunicación llegue a áreas de atención al público, esto como consecuencia de la austeridad presupuestal en la cual se ha visto inmersa

la gestión pública. Es posible afirmar que aún contando con sistemas o procesos debidamente simplificados, su operación no fue sencilla en razón de la resistencia de quienes eran responsables de concretar su operación. Finalmente, justo es reconocer que la difusión de los logros o beneficios alcanzados con la simplificación administrativa no fue siempre la idónea, por lo que algunos de los esfuerzos realizados fueron imperceptibles para los ciudadanos.

Prospectiva

Como se ha señalado, las acciones emprendidas para mejorar y transparentar la gestión pública, han sido importantes y de resultados sustanciosos; sin embargo, se debe reconocer que parte fundamental para eficientar todo esfuerzo emprendido, lo constituyen las actitudes y aptitudes de los servidores públicos, puesto que el proceso más transparente y ágil no es garantía de cambio; dos aspectos deben reforzar esta tarea: primero, trabajar para incrementar las aptitudes y reorientar las actitudes del servidor público hacia un verdadero espíritu de servicio y, segundo, difundir toda tarea de modernización o simplificación administrativa para que sea del conocimiento de la ciudadanía y sea ésta quien exija el cumplimiento de las acciones emprendidas.

Por otra parte, con el propósito de fomentar el desarrollo del autotransporte público, y pueda éste responder a una creciente demanda del servicio en condiciones de seguridad, eficiencia y competitividad, se requiere revisar a fondo el marco jurídico en la materia, a fin de evitar la discrecionaliad en la adjudicación y revocación de las concesiones del servicio público. Resulta también indispensable actualizar la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de México,

así como su respectivo reglamento, para centralizar las funciones normativas y operativas del control del transporte público en una sola instancia. La actual dispersión en dos unidades administrativas: las direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, y la de Transporte Terrestre, sólo han generado lentitud, complejidad y discrecionalidad en la prestación de los trámites, derivado de la deficiente coordinación interinstitucional, la falta de organización y automatización de los archivos y la proliferación de prácticas irregulares.

Impulsar la descentralización de facultades de tránsito hacia las administraciones municipales, es otra tarea impostergable, ya que es este mecanismo una de las acciones para garantizar a la ciudadanía la atención de sus demandas en lugares más cercanos a su residencia. Son las administraciones municipales las que, al tener contacto cercano con los ciudadanos, conocen sus necesidades, acuerdan la mejor forma de atenderlas e incluso logran la participación de la sociedad en la solución de sus problemas.

Habilitar un mayor número de ventanillas únicas de transporte público, en puntos estratégicos del territorio estatal, es una tarea que deberá considerarse por las autoridades estatales, ya que de esta forma se permitirá que, en una sola instancia, se atiendan a los transportistas, sin necesidad de que acudan a diferentes unidades administrativas a realizar de sus gestiones, lo que trae consigo la disminución de costos y pérdida de tiempo.

Por su parte, es necesario fortalecer los canales de comunicación entre las unidades administrativas encargadas de atender a la población y las unidades centrales de tránsito, y de comunicaciones y transportes, a fin de establecer enlaces

de información que permitan agilizar la respuesta a trámites administrativos de los transportistas.

Asimismo, deberá concluir la integración de la base única de datos del transporte público y particular, como una condición para contar con controles confiables y registros actuales, y eficientar la prestación del servicio a los poseedores de unidades vehiculares, a quienes les representará certeza jurídica, reducción de tiempos de respuesta, y eliminación de documentos y requisitos.
Emprender nuevas medidas para combatir y disuadir la corrupción administrativa entre los servidores públicos y desalentar lo correspondiente entre la ciudadanía, será otra tarea que deberá incluirse en la agenda del gobierno en el corto plazo; así como fortalecer las acciones de difusión a la población sobre los derechos y obligaciones de los automovilistas ante una presunta violación al Reglamento de Tránsito del Estado de México.

Planteamiento del problema

En lo que concierne a la problemática específica de las visitas de inspección, las quejas más recurrentes de los empresarios se atribuyen al excesivo número de visitas de que son objeto por inspectores de los tres ámbitos de gobierno; su deficiente coordinación que origina en ocasiones la solicitud de similar o idéntica información o documentación, así como la diversidad de criterios técnicos para una misma situación (por ejemplo el color, lugar y altura de colocación de extinguidores); el exceso de información solicitada, alguna de ella sin plena justificación o fundamento jurídico-administrativo; la deficiente e inapropiada selección

5.4 La lucha contra la corrupción en la inspección a empresas

y capacitación de los inspectores; la falta de transparencia en el proceso; el ejercicio abusivo de las facultades discrecionales de los inspectores; la escasa y esporádica información que se proporciona sobre el proceso de verificación; la preeminencia de la amonestación y la clausura sobre la prevención y orientación; y los reducidos plazos para regularizarse.

Estas son, en síntesis, algunas expresiones de inconformidad que los agentes económicos han manifestado en distintos foros y momentos, sobre las inspecciones de que son objeto sus negocios. La inspección es una de las funciones públicas más cuestionadas y estigmatizadas por los empresarios, debido básicamente a dos factores: el primero tiene que ver con la proliferación de conductas irregulares practicadas por algunos "servidores públicos", quienes carentes de escrúpulos, vocación y ética, se han aprovechado del servicio público más que servir al público; y el segundo, es la connotación negativa que se le da a la inspección y, en general, a las tareas de fiscalización y evaluación. A nadie le gusta ser evaluado o inspeccionado, y menos aún si se está consciente de que no se cumple a cabalidad con una normatividad con frecuencia excesivamente controladora y exigente, aún cuando los gobiernos no tengan la suficiente capacidad de supervisión, tal como lo revela el hecho de que la Secretaría de Ecología disponía tan sólo de 24 inspectores para vigilar una planta industrial integrada por más de 15 mil industrias, sólo por citar un caso.

Partiendo entonces de la consideración de que no es conveniente ni deseable, en las actuales circunstancias, desaparecer

o cancelar la inspección, dado que aún no prevalece o se arraiga una cultura del cumplimiento de la norma que la haga innecesaria, el gobierno del Estado de México se planteó como asunto prioritario incidir de forma permanente en su mejoramiento y transparencia, con la clara convicción de que el rol del estado debe ser de promotor y facilitador de la actividad económica, con el único límite de respetar el marco legal vigente.

A continuación se describen las acciones más relevantes instrumentadas de 1994 a septiembre de 1999 para atender el reclamo del sector empresarial local, así como las políticas y lineamientos establecidos, para transformar cualitativamente el proceso de inspección a empresas.

Estrategia instrumentada

Para atender la problemática descrita con anterioridad, se constituyó en 1994 un grupo interinstitucional en el que participaron las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Ecología, General de Gobierno -a través de la Dirección General de Protección Civil- y el Instituto de Salud del Estado de México, cuyos trabajos fueron conducidos por la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa.

Se consideró conveniente la participación de las instancias citadas, no sólo porque tienen atribuciones específicas en la materia, sino también por la naturaleza de la inspección que practican, su impacto en la actividad económica y las críticas e inconformidades que con frecuencia se expresan respecto de su actuación.

En 1997 se incorporaron a los trabajos del grupo, dos unidades administrativas que también tenían competencias de inspección: la Dirección General de Turismo, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico, la cual es autoridad auxiliar del gobierno federal en la vigilancia de los establecimientos y prestadores de servicios turísticos en la entidad, así como el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea, perteneciente al Instituto de Salud local, que entre sus funciones se encuentran las de verificar los bancos de sangre, servicios de transfusión y puestos de sangrado.

Principales acciones instrumentadas y beneficios alcanzados

Entre los principales resultados alcanzados destaca la elaboración de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación; la implementación de un nuevo modelo de inspección: la autoverificación y la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores. A continuación se describe en detalle cada uno de ellos:

La Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación contenía información estimada útil y de conocimiento indispensable por los empresarios al momento de la inspección. Los apartados que la constituyeron son: objetivo general; base o fundamento legal; instancias autorizadas; requisitos solicitados; acreditación del inspector; descripción del procedimiento, así como la localización de oficinas y horarios de atención y orientación al público. Esta información se presentó para cada una de las dependencias participantes, es decir, sobre condiciones generales de trabajo y seguridad e higiene; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; protección civil, servicios turísticos y condiciones sanitarias. En la parte final del documento, se agregó un catálogo único de derechos y obligaciones de

los sujetos de inspección, elaborado conjuntamente con las instancias involucradas, y que tomó como base de referencia el procedimiento de inspección establecido en el Artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

La guía tuvo un propósito eminentemente orientativo e informativo y cumplió con una de las demandas más sentidas del sector empresarial de la entidad: clarificar los procesos de inspección, así como difundir, sin ambages y de manera concreta, el proceso que siguen las visitas de inspección. La guía fue editada en 1995 y dada la respuesta favorable que tuvo en el medio empresarial, en marzo de 1998, se publicó su segunda edición actualizando y mejorando su contenido, además de agregar información relativa a las inspecciones o verificaciones que practican la Secretaría de Desarrollo Económico, a través de la Dirección General de Turismo, y el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea, adscrito al Instituto de Salud del Estado de México.

Por otra parte, es significativo señalar que el Estado de México fue la entidad pionera del país en poner en marcha la autoverificación. La Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, a través de la Dirección General del Trabajo, implementó desde 1995 la autoverificación en condiciones generales de trabajo, mediante la cual otorgó un voto de confianza al sector patronal para que, a través de formatos debidamente requisitados y avalados por los trabajadores, pudieran autoinspeccionarse, sin necesidad de ser visitados en la forma tradicional por el inspector del trabajo. Esta nueva modalidad de la inspección evitó el trato directo entre el inspector y los patrones que optan por la misma y el surgimiento de cualquier irregularidad en la actividad de los inspectores.

La Dirección General de Protección Civil instrumentó desde septiembre de 1996, la autoverificación de empresas en materia de protección civil. De esta manera, dio respuesta a la inquietud de instrumentar un programa que facilitara el cumplimiento de la normatividad vigente en la materia, con el objeto de minimizar la probabilidad de ocurrencia de un siniestro y que, al mismo tiempo, no se convirtiera en una situación onerosa para los empresarios que pudiera repercutir en incumplimiento o generar corrupción.

El Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), por conducto de la Dirección de Regulación Sanitaria, en septiembre de 1996 instauró un sistema de autoverificación para 30 giros de bajo riesgo sanitario, mismo que amplió a 38 giros en abril de 1999.

A partir de febrero de 1999, la Secretaría de Ecología implementó un Programa de Autoverificación para 200 giros microindustriales, comerciales, agropecuarios y de servicios de bajo riesgo ambiental, a fin de facilitar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de protección al ambiente.

Otra de las medidas fundamentales que se impulsó fue la integración y puesta en marcha, a partir de marzo de 1998, del Registro Estatal de Inspectores, servicio de información confiable que propicia la identificación efectiva de estos servidores públicos, es decir, la autenticidad de su credencial o gafete y de la orden de visita de inspección. Su consulta evita a los empresarios o patrones ser sorprendidos por pseudoinspectores que sólo buscan extorsionarlos. Se pretendía con ello otorgar certeza y seguridad jurídica a los visitados.

Los servicios del Registro Estatal de Inspectores se ofrecen a través de QUEJATEL, que contó con dos líneas locales y una lada sin costo 01 800, que dispuso de información actualizada y confiable de la plantilla de inspectores y de las visitas de inspección/verificación que llevaban a cabo las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Ecología, la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General de Turismo y el ISEM, para difundir los servicios del Registro se emprendieron campañas de difusión en televisión, radio y prensa, y se distribuyó material promocional (dípticos y carteles).

El Registro Estatal de Inspectores fue una de las medidas importantes que se instrumentaron para prevenir, disuadir y combatir prácticas irregulares de inspectores y pseudoinspectores. Hay constancia en los registros de QUEJATEL de casos documentados que avalan el cumplimiento de ese propósito. En la medida que sea más conocido y, sobre todo, utilizado por los propietarios, representantes legales o encargados de empresas y establecimientos asentados en el Estado de México, estará justificando plenamente su razón de ser.

En el futuro inmediato habrá que seguir fortaleciendo el Registro mediante la promoción intensiva y extensiva de sus servicios, así como la supervisión del estricto cumplimiento del envío de información a QUEJATEL en la forma y tiempo preestablecidos, por parte de las dependencias y organismos participantes.

Es indudable que, por sí solo, el Registro no resuelve los problemas de corrupción que durante muchos años han caracterizado esta función, pero ninguna duda cabe que

contribuye a acotarla, a reducir espacios de su actuación.

El artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México regula y unifica el procedimiento que las autoridades estatales y municipales competentes han de observar en la práctica de las visitas de inspección en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, para comprobar la observancia de las disposiciones legales aplicables. En tal artículo se precisan los derechos y obligaciones de los visitados, su representante legal o quien se encuentre en el lugar al momento de practicarse la diligencia.

A fin de sensibilizar y generar conciencia de las prerrogativas y responsabilidades, se imprimieron Cartas de Derechos y Obligaciones del Visitado, estableciéndose el compromiso de las dependencias y organismos con competencias en la materia, de instruir a su plantilla de inspectores para que en cada visita de inspección se le entregue a los visitados en el momento previo a su realización, con el respectivo acuse de recibo.

En verificaciones aleatorias practicadas por auditores de la Contraloría Interna del ISEM, se descubrió que la Carta no estaba siendo entregada o que algunos inspectores falsificaban la firma de acuse de recibo, de ahí que se haya solicitado a los contralores estar muy atentos para evitar estas irregularidades. Empero, por esmerado que sea ese trabajo jamás podrá sustituir a la exigencia de los propios visitados para que les sea entregado ese documento, y en caso de no hacerlo el inspector, reportarlo a QUEJATEL.

De esta forma, quedan mejor resguardados los derechos de los particulares ante probables conductas arbitrarias que pudieran generarse por actos de gobierno. Queda el reto de difundir y permear una cultura de la legalidad de manera que sociedad y gobierno participen en la vigilancia y cumplimiento de la ley y contribuyan a eliminar la impunidad.

Principales obstáculos enfrentados

Las tareas para modernizar y trasparentar la función de inspección a empresas enfrenta obstáculos de diversa naturaleza que, por supuesto, no son insalvables, empero, se han convertido en retos a los que es necesario atender si se requiere tener éxito en esta empresa. Se señalan de manera enunciativa más no limitada, seleccionando algunos de los más significativos que, como aquí se ha insistido, se visualizan como oportunidades de mejora más que como problemas infranqueables. El orden en que son citados no implica referencia alguna del grado de importancia, todos son prioritarios.

Un aspecto que sin duda ha servido de campo de cultivo para la proliferación de conductas irregulares, es la existencia de un conjunto de regulaciones y normatividad jurídica y administrativa excesivamente controladora, exigente y a veces contradictoria, que dificulta su cumplimiento por los particulares. La gran mayoría de las empresas y establecimientos micro y pequeños, no están en condiciones de cumplir con las exigencias legales, lo que da pauta a arreglos y componendas con los inspectores. A veces se olvida que la corrupción entraña, por un lado, alguien que ofrezca y, por el otro, alguien que esté dispuesto a recibir a cambio de ciertas concesiones.

Modificar leyes, hacerlas más accesibles, entendibles y cumplibles para la sociedad, no es tarea imposible, sí, en cambio, laboriosa, compleja y dilatada, por el tiempo que conlleva el proceso de elaboración, revisión, discusión y aprobación de leyes, proceso que se ha dificultado en las

actuales condiciones de transición democrática del país y la conformación de congresos más plurales en los que los consensos y acuerdos para sacar adelante iniciativas no es tarea fácil, sin embargo, estamos obligados a hacerlo para cortar de raíz embrollos burocráticos que tienen hoy su origen en leyes que han quedado obsoletas y rebasadas por la transformación cotidiana de nuestras sociedades.
Otro obstáculo es la ausencia de una cultura de respeto a la norma. Las tareas de inspección y verificación que llevaron a cabo las instituciones gubernamentales, encuentran justamente su fundamento en la desconfianza de la autoridad para que los particulares, por su propia voluntad y convicción, cumplan con los términos y condiciones estipulados en la normatividad vigente.

Mientras no se arraigue una cultura de respeto a la norma, la cual puede surgir de manera espontánea, debe ser inducida y su logro implica cambios estructurales de largo plazo. La inspección continuará siendo un acto del gobierno necesario, lo que tampoco la hace inmune a la introducción de cambios y mejoras.

En esta búsqueda, el gobierno del Estado de México implementó nuevos modelos de inspección, como lo es la autoverificación, sustentada en las premisas de corresponsabilidad y confianza en la declaración del empresario. No obstante las ventajas que ésta ofrece, los esfuerzos desplegados para difundirla continúan siendo insuficientes en la mayoría de empresas que deciden acogerse a éste esquema de participación voluntaria. Luego entonces, el desafío por configurar un proceso de inspección transparente y accesible, que no implique pesadas cargas, reclama una colaboración más activa del sector empresarial en las medidas que se instrumentan en su propio beneficio,

así como en la generación de crítica constructiva y propositiva que permita allanar el camino.

En algunas organizaciones puede ser una ventaja la antigüedad y experiencia del personal, pero en la inspección practicada por instituciones de gobierno no lo es tanto porque la cotidianidad se ha traducido en la acumulación de vicios, inercias, intereses creados, bloqueando o resistiéndose a los cambios.

No es una situación fácil de resolver porque corresponde a personal sindicalizado con derechos laborales que los protegen. Pensar en despedir a todos y contratar nuevo personal son soluciones simplistas y radicales que, por otra parte, conllevarían a erogaciones importantes para sufragar las liquidaciones, que en el caso del Estado de México, corresponderían a 420 inspectores, además de los problemas sociales que generaría la reacción e inconformidades de los afectados.

Por consiguiente, se deben encontrar estrategias, políticas y líneas de acción que permitan sumar la participación de inspectores a las medidas que se instrumenten, mediante actividades tales como la capacitación y profesionalización de la plantilla de inspectores, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, el otorgamiento de estímulos e incentivos pero también, la sanción severa a quienes se vean involucrados en actos fuera de ley, la elaboración y aplicación de códigos de ética ad-hoc, entre otras más que contribuyan a ese propósito.

Prospectiva

No obstante las acciones realizadas, aún quedan enormes

desafíos pues todavía persisten inercias burocráticas, resistencias al cambio e intereses creados que plantean serios obstáculos para avanzar al ritmo deseado.

El gobierno estatal deberá continuar en su empeño de facilitar, hasta donde sea posible y lo permitan las leyes, el cumplimiento de las obligaciones de los empresarios por respetar las disposiciones jurídicas vigentes. Lo que se busca es transformar a la inspección en un factor que permita, y no inhiba, el desarrollo de las actividades productivas. La desregulación económica y la simplificación administrativa son dos herramientas útiles y valiosas que están haciendo eso posible.

Para que la función de inspección sea cada vez más moderna, a la altura de las exigencias de la sociedad, se requiere actuar en distintos frentes, así por ejemplo, resulta imprescindible delimitar con claridad las atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, evitando duplicidad de funciones vía reformas legales o la descentralización de funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales mediante la suscripción de acuerdos o convenios administrativos, como de hecho se ha venido realizando en algunas áreas.

Hay que repensar los modelos tradicionales de inspección, incorporando otros esquemas o mecanismos que faciliten el cumplimiento de la normatividad por los agentes económicos.

Sería provechoso a su vez, reflexionar en la factibilidad y conveniencia de instalar comisiones estatales de normalización y metrología en las que se atendieran y resolvieran las controversias que actualmente existen en cuanto a la

aplicación de diversos criterios técnicos sobre asuntos de inspección en los que inciden distintas dependencias y organismos estatales.

Se requiere poner mayor atención en los medios de información y difusión sobre el proceso de inspección; las "cortinas de humo" sólo facilitan la existencia de conductas ajenas al interés público. El ejercicio eficaz y transparente de la verificación demanda prevenir y combatir actitudes indebidas de los inspectores.

De la misma forma, tendrá que analizarse a profundidad el procedimiento que siguen cada una de las inspecciones que efectúan las distintas instancias gubernamentales, con el objeto de vislumbrar y aplicar medidas de simplificación administrativa, tales como la disminución de pasos o flujos procedimentales; la supresión de unidades administrativas intervinientes y la reducción de requisitos y documentación solicitada.

Para promover mayor transparencia y honestidad en el proceso de inspección, se requiere atender, con oportunidad y eficiencia, las quejas, denuncias e inconformidades que los propietarios de empresas y establecimientos expongan en relación con el desempeño y conducta de los inspectores. Ello obligó a revisar y reforzar los sistemas, canales y medios de información, orientación y atención de denuncias, a efecto de restaurar su credibilidad y coadyuvar a que sean utilizados con mayor frecuencia y confianza.

En síntesis, la inspección debe realizarse bajo un enfoque orientativo y no persecutorio, es decir, preventivo antes que

sancionador, desde luego sin menoscabo de que los gobiernos cumplan con sus deberes constitucionales de vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones jurídicas vigentes. No debe ser la principal función de los gobiernos sancionar y levantar multas, sino garantizar y constatar el cumplimiento de las leyes y normas vigentes.

6.1 Los aprendizajes de la experiencia

Las lecciones que podemos derivar de la experiencia de simplificación, están enmarcadas en las dimensiones de éxitos y fracasos observados. Desde luego que no es pretensión hacer una evaluación del Programa referido, sino sólo apuntar algunas directrices que resultaron favorables en ciertos sentidos, aunque con el relativismo que imponen las dificultades para alentar transformaciones administrativas dentro de organizaciones que actúan bajo numerosas limitaciones y restricciones.

Es claro que los rasgos del programa que se comentan en los siguientes párrafos, no deben ser tomados como un modelo paradigmático de reforma ni como las únicas condiciones necesarias y suficientes para impulsar el cambio administrativo. En realidad, son meros referentes que se identificaron a-posteriori para darle significado a las lecciones de la experiencia.

Apoyo político de las más altas autoridades estatales

Se ha dicho que ningún programa público, y menos los destinados a la reforma de la burocracia tendría éxito, si

no existe la voluntad y el apoyo de los responsables de la organización, en este caso, del Ejecutivo estatal y del Secretario de la Contraloría, dependencia en la que se ubicó la responsabilidad de la coordinación y evaluación del programa aludido.

Dicha voluntad y apoyos fueron evidentes por varias razones: la frecuente presencia del gobernador del estado en las sesiones del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, las reiteradas alusiones públicas a la necesidad de la modernización administrativa, sobre todo, desde la vertiente de la simplificación y la mejora regulatoria, la suscripción de un Acuerdo del Ejecutivo para iniciar las acciones, la asignación anual de fondos presupuestales para apoyar proyectos estratégicos, y la exigencia de resultados a los responsables de las dependencias y organismos auxiliares de la administración estatal.

En el mismo sentido, se hizo manifiesta la voluntad de la mayoría de los secretarios y altos funcionarios estatales, al presidir los comités sectoriales de simplificación y girar instrucciones, algunas veces ante recomendaciones de la Contraloría estatal, para resolver o atender asuntos relacionados con la materia. Desde luego, se observó que, en algunos casos, las presiones de los asuntos cotidianos, la falta de visión de largo plazo y cierto desinterés, provocaron un distanciamiento con la responsabilidad de encabezar los cambios administrativos, más visibles todavía cuando se rediseñaron procesos horizontales, multisectoriales, que requerían buena dosis de participación y de una visión estratégica de conjunto.

Se asumió, adecuadamente, que el impulso inicial del cambio debía prevenir de los niveles directivos y, luego, lograr la participación convencida de los niveles de ejecución operativa.

El burocratismo no se combate con más burocracia

Hipotéticamente, las formas organizativas que se pueden adoptar para coordinar el trabajo de reforma, se mueven entre extremos: uno, cuando se establece una dependencia de línea ex-profeso para diseñar, administrar y evaluar el cambio en la administración pública (generalmente una secretaría o ministerio encargado de la modernización administrativa, la función pública o el desarrollo administrativo o de otra gran función global más la función de reforma administrativa); y dos, creando un grupo de trabajo adhoc, que recibe la responsabilidad de establecer los términos, bases, normas, lineamientos, políticas, etc., para la modernización administrativa deja que sean las propias dependencias las que adapten tales disposiciones a su realidad, generen sus propias acciones modernizadoras, ateniéndose a su propia visión, recursos y capacidades.

El primero, es un modelo que tiende más a la centralización ya que tradicionalmente también, en él, se asumen funciones ejecutoras y sustantivas y no sólo normativas. El segundo, es más descentralizado y otorga una gran libertad a las unidades administrativas para fijar sus propios objetivos y estrategias. El primero, requiere de un fuerte grupo administrativo de expertos en diversas disciplinas, mientras que el segundo se atiene al uso de la capacidad existente entre el propio personal que ya labora en la administración, sin recargar la burocracia existente.

En la experiencia estatal se optó por una solución intermedia, más orientada hacia el lado de la descentralización.

Se creó una pequeña unidad coordinadora, adscrita a la Secretaría de la Contraloría, con funciones de establecer lineamientos y vertientes de trabajo, mecanismos de coordinación institucional, organización del trabajo interno en las dependencias, seguimiento de los proyectos comprometidos y evaluación tanto de los resultados de las acciones específicas como de los programas anuales, en conjunto.

Tal unidad no tenía una estructura jerarquizada. Más bien, se crearon tres grupos de trabajo con dos servidores públicos cada uno, y el apoyo secretarial correspondiente, para impulsar las acciones que orientaran y apoyaran el trabajo de las propias dependencias y organismos, creando importantes sinergias que ayudaran a cumplir objetivos, a disminuir costos, y a institucionalizar los cambios logrados.

No obstante, se tuvo que reconocer la insuficiencia de los recursos asignados ante la magnitud de las tareas. Ello se vio agravado cuando se constató que no todas las dependencias y organismos manifestaban la misma capacidad para el análisis y diagnóstico administrativo ni para diseñar procesos alternativos que agregarían valor a lo que hacían por rutina o costumbre. Por otra parte, el nivel de dicha unidad (dirección de área), limitó su intervención y reconocimiento en el propio campo burocrático, muy acostumbrado a las altas jerarquías y status, aunque se compensó por estar adscrita directamente a la autoridad del titular de la Secretaría de la Contraloría.

Así, con sólo 11 servidores públicos se emprendió una formidable tarea que resultó inacabable.

Combinación adecuada de "obligaciones–voluntad", con base

en consensos.

El Acuerdo de Simplificación Administrativa, autorizado y publicado por el gobernador del estado en octubre de 1993, impuso a las dependencias y organismos, la obligación de integrar acciones de simplificación en diversas vertientes de trabajo, estableciendo los criterios operativos correspondientes.

Con esta base, y en la inicial etapa de arranque del programa, las dependencias tuvieron plena libertad de proponer sus acciones simplificadoras, con las únicas condiciones de ajustarse a las vertientes de trabajo ya explicadas en páginas anteriores, y que eran lo suficientemente flexibles para cobijar muchos proyectos y privilegiar los de alto impacto en la sociedad.

Como resultado de la respuesta recibida, se analizaron los proyectos encontrándose, en algunos de ellos, carencias respecto al sentido de la simplificación y al beneficio esperado tanto para la gestión pública como para el ciudadano. Otros eran demasiado ambiciosos, sin posibilidades de apoyarlos con recursos para su culminación. Sin duda, se iniciaba un proceso de aprendizaje en los servidores públicos que tardaría tiempo en consolidarse.

En etapas posteriores, dado que la integración del Programa de Simplificación se hizo por anualidades, la Coordinación del Programa fue "recomendando" proyectos estratégicos, sobre todo de carácter interinstitucional, en la medida en que se iban identificando áreas críticas de atención. En tal sentido, la Coordinación asumió en verdad, un papel de instancia de convocatoria, de facilitadora, catalizadora de las ideas y

visiones, a menudo conflictivas o aisladas, del conjunto de las dependencias participantes. En otras palabras, procuró crear verdaderas sinergias, identificando a los agentes de cambio, neutralizando las resistencias y tradicionalismos, alineándose con actores sociales representativos, los que tuvieron decididas intervenciones en reuniones de trabajo y en las sesiones del Comité Estatal de Simplificación Administrativa.

Por otra parte, la "obligatoriedad" de participar en acciones de alto impacto, se fue aceptando en la medida en que las dependencias seguían interviniendo en proyectos que difícilmente concluirían en un año. Tales acciones de mediano y largo plazo, se cuidaron de ser incluidas en los sucesivos programas anuales, a fin de garantizar su continuidad y los beneficios a los usuarios.

Otro esquema que coadyuvó a la participación "voluntaria" de las dependencias, consistió en la elaboración de una gráfica trimestral en la que se clasificaba al conjunto de los sectores en orden de mayor a menor cumplimiento de sus compromisos, y se enviaba a los secretarios y responsables de las unidades administrativas de alto nivel y a los coordinadores sectoriales, por ellos designados.

La motivación que generaba el desear verse en los primeros lugares de la "tabla de posiciones", sirvió para que los involucrados asumieran sus responsabilidades con un mayor entusiasmo y sentido de compromiso.

Responsabilidad compartida en el impulso a la modernización

Una premisa fundamental del programa, lo fue la corresponsabilidad en el trabajo. Su comprensión y aceptación

facilitó el logro de los resultados alcanzados. No obstante, no es este significado el que interesa resaltar.

Habría que recordar que las primeras acciones deliberadas en materia de simplificación administrativa se iniciaron en septiembre de 1987, con la creación del Departamento de Simplificación, adscrito a la Secretaría de Administración. La forma de trabajo adoptada, a partir de ese año y hasta 1993, fue hacer el trabajo de análisis y propuestas en el seno de la propia dirección, dar alguna participación a los involucrados y, posteriormente, tratar de vender la idea.

En octubre de 1993, conforme al Acuerdo correspondiente, el Ejecutivo estatal decide colocar la responsabilidad de la coordinación, seguimiento y evaluación de la simplificación en la Secretaría de la Contraloría. Ante ello, se enfrentó el hecho de que dos instituciones, en buena medida, compartían el gran objetivo de trabajar a favor de la modernización administrativa. Tal circunstancia obligó a mantener una estrecha comunicación entre las dos áreas, a solicitar la colaboración de la Secretaría de Administración en la elaboración de manuales de procedimientos, medios de información y orientación al público, difusión de material informativo al usuario, etc., dadas sus competencias y recursos disponibles.

Por otra parte, se tuvieron que realizar diversos ejercicios de selección y, ubicación de proyectos entre los Programas de Simplificación (Contraloría), y el de Modernización Administrativa (Administración), dado que las dependencias no distinguían con claridad, los propósitos de uno y otro, además de que, en varias ocasiones, comprometían el mismo proyecto ante las dos instancias.

Este esquema de operación dual de las acciones modernizadoras, justo es reconocerlo, trajo aparejadas diversas críticas y malestares por parte de los coordinadores sectoriales nombrados en su momento, máxime que, en algunos casos, se designaron a personas diferentes, reclamando la unificación de los programas. El argumento era plausible dado que el Programa de Modernización Administrativa se diseñó, en sus términos operativos, de manera muy semejante al de Simplificación, el que había iniciado casi dos años antes.

Lo que prácticamente se ignoró, fue el hecho de que la formalización de procedimientos en manuales, debería ser resultado de los procesos de simplificación, en campo, y la consecuente información y orientación al público derivaba su contenido de los esfuerzos de reducción de requisitos, instancias, tiempos de respuesta y demás productos de la simplificación. Sin el trabajo previo de simplificación, la formalización de los procesos de tramitación, y la información de las condiciones de atención al usuario, simplemente documentaban el burocratismo y el formalismo, del que tanto se quejan los ciudadanos.

La intervención social en las tareas de simplificación

Desde la concepción y diseño del Programa, se estableció como condición necesaria para su éxito, la participación de la sociedad, en sus diversas manifestaciones organizativas, modos y tiempos. Resaltan dos cuestiones, de las que solamente haremos breve referencia, toda vez que han sido abordadas en otras partes de este trabajo.

La primera, tiene que ver con el planteamiento de diversas demandas de simplificación, sobre todo por organizaciones

empresariales, de transportistas y promotores de vivienda, presentadas, en diversos foros y de otras maneras, a autoridades y servidores públicos estatales, desde el gobernador del estado hasta la propia Coordinación del Programa. Los contenidos de tales demandas se ubicaron en el enjuiciamiento de diversas regulaciones estatales y municipales ejercidas sobre las micro, pequeñas y medianas empresas asentadas en el territorio estatal.

Las regulaciones aludidas versaban sobre cuestiones de administración urbana y territorial (uso del suelo, división de terrenos, licencias de construcción, impacto vial, entre otras); de protección ambiental (riesgo ambiental, descargas de residuos peligrosos y no peligrosos, verificaciones); de atención de riesgos civiles y sanitarios; de condiciones laborales de los trabajadores, y de seguridad e higiene en el trabajo, de inspección a la operación y funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios; cuestiones fiscales y tributarias, etc.

La mayor parte de estas demandas alimentaron, durante varios años, la agenda de tareas del programa, lo que permitió dar respuestas focalizadas y precisas.

Para tal efecto, ubicados en la etapa de discusión y diseño de las alternativas de respuesta, se convocó permanentemente a los representantes de las organizaciones sociales interesadas para que aportaran tanto su visión como su experiencia y circunstancia, y que fueran útiles para sensibilizar a los servidores públicos, de la necesidad y urgencia de las respuestas y de “negociar” sus términos.

Muchas de estas interacciones e interlocuciones, como era de

esperarse, revelaron con mayor o menor claridad, intereses sectoriales, grupales o hasta personales, tanto del lado de la burocracia como de las propias organizaciones sociales, que no pocas veces causaron agrias discusiones y severos reproches. Todo ello más que como amenaza, se vio como una oportunidad para movilizar estructuras burocratizadas, tradicionalmente anquilosadas y escleróticas, y para que los propios ciudadanos (representantes de organizaciones sociales, en este caso), tuvieran mayor conciencia de sus responsabilidades y obligaciones ante las instancias gubernamentales.

La segunda cuestión tiene que ver con los juicios de valor expresados por los representantes de organizaciones sociales, académicos y ciudadanos en general, respecto de los resultados alcanzados progresivamente por la simplificación administrativa. Claro que, en la práctica, se fusionaban demandas y juicios de valor, algunos con fundamento en las experiencias vividas, otros haciéndose eco de estereotipos sin base objetiva, buscando más una legitimación ante sus representados que hacer un verdadero aporte, positivo y constructivo, para mejorar la gestión pública.

De esta manera, la intervención social mediante la expresión abierta de juicios valorativos, críticas y propuestas, junto con el esfuerzo de la propia Coordinación del Programa, tanto para crear los espacios de deliberación y discusión, como para convocar, motivar e invitar a la reflexión, la valoración y la argumentación, se convirtió para todos los participantes, en una experiencia de aprendizaje social colectivo en el que los servidores públicos conocían la visión y expectativas de sus "clientelas" y los ciudadanos se convencían de la necesidad de acatar las normas vigentes, de contribuir con el gobierno a elevar la calidad de vida de la población en el estado y, en

variadas ocasiones, a reconocer las difíciles condiciones en que se desempeñan ciertos grupos de servidores públicos, lo que constituyen limitaciones objetivas a su efectividad.

La enseñanza derivada de la experiencia, es que se requiere incentivar la participación social, crear los espacios adecuados, libres, ordenados y permanentes de deliberación, en los que siempre debe estar presente la autoridad responsable de un servicio, trámite, función o tarea. Registrar los compromisos y dar seguimiento a su cumplimiento o explicar las razones de retrasos, omisiones o incumplimientos, aumenta la credibilidad ante la sociedad e incentiva su compromiso participativo.

Amplia participación de las dependencias y organismos estatales

La existencia de un Acuerdo del Ejecutivo, que ordenaba la integración del Programa General de Simplificación, la creación de una Coordinación responsable de emitir los lineamientos de trabajo y de promover la participación tanto social como burocrática, y la constitución del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, en la que prácticamente estaban representadas todas las dependencias, organismos estatales y organizaciones sociales, todo ello motivó e incentivó la asunción de más de mil proyectos a lo largo de la operación del Programa, durante el sexenio 1993-1999.

Es claro que el compromiso asumido por los secretarios, titulares de las dependencias y coordinadores sectoriales, jugó un papel importante para que prácticamente todas las direcciones generales, en algún momento, comprometieran la realización de proyectos de simplificación, aunque no todos tuvieron un impacto significativo y, probablemente algunos fueron propuestos para salir del paso ante “otra solicitud de la Contraloría”, sin embargo se les dio cabida en los programas

anuales para estimular el compromiso participativo. Cabe reconocer que, aún cuando, en varias ocasiones, la Coordinación sugirió no incluir tal o cual proyecto, algunas dependencias insistieron en que se tomaran en cuenta, dado que eso les significaba un compromiso que debían cumplir y que, de otra manera, podía quedar en el olvido.

Así pues, la estrategia de simplificación no optó ni por una "simplificación global" en el sentido de abarcar todo el universo de trámites existentes, lo que hubiese sido, además de imposible, ocioso; pero tampoco, por el "radicalismo selectivo", en el sentido de tomar en cuenta solamente proyectos de alto impacto social de gran demanda ciudadana o justificados en razón de su costo-beneficio.

En realidad, ante la estrategia seguida, se decidió atender prioritariamente procesos claves tanto de gestión interna como de impacto social, sin excluir cualesquiera otros que las dependencias quisieran realizar, más aún cuando el trabajo de diseño, implantación y evaluación, quedaba bajo la responsabilidad de la propia dependencia u organismo auxiliar.

El trabajo de coordinación, evaluación y consulta a grupos sociales realizado por la unidad coordinadora del Programa, se centró indiscutiblemente sobre los proyectos de carácter estratégico y de alto impacto. Los demás proyectos fueron seguidos, con mayor detalle, por los coordinadores sectoriales designados y discutidos en los comités sectoriales de simplificación instituidos en cada dependencia.

Por otra parte, fueron las propias dependencias las que, con plena libertad, fijaron los plazos de los compromisos, muchas

veces sujetas a las disponibilidades presupuestales. Aunque la mayoría procuró su cumplimiento, algunos de ellos sufrieron retrasos por contingencias, por supuesto no previstas, o por falta de recursos financieros.

Los incentivos financieros

Desde la concepción inicial del programa, se planteó la necesidad de disponer de recursos presupuestales asignados anualmente, para poder apoyar aquellos proyectos que requirieron inversiones para la automatización de procesos de trabajo, la remodelación de áreas de atención al público o la amplia difusión de alguna acción instrumentada y debidamente probada.

Afortunadamente la instancia diseñadora del presupuesto (Secretaría de Finanzas y Planeación) y la que autoriza fondos extraordinarios (Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento) decidieron la asignación de recursos cuyo destino para alguno de los rubros ya señalados, era definido libremente por la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, bajo claras prioridades y justificaciones razonadas.

La posibilidad de apoyar proyectos significativos, generó una amplia expectativa entre las unidades ejecutoras, muchas de las cuales presentaban propuestas poco sustentables, sólo con la idea de obtener recursos para su dependencia. Justo es reconocer también, que algunos equipos asignados, por razones diversas, no se destinaron a las áreas clave o a funciones sustantivas. Este problema se fue resolviendo paulatinamente con auditorías administrativas, visitas de supervisión y recomendaciones precisas y puntuales.

En otros casos, la lentitud en los trámites de adquisición del equipo, retrasó el cumplimiento puntual de los proyectos. Como veremos en el inciso siguiente, ningún recurso se usó para contratar a consultores externos.

Un falso dilema: ¿contratar consultores o hacer el trabajo con lo que se tiene?

Es un falso dilema porque, el cambio administrativo puede impulsarse tanto de manera externa, a través de recomendaciones de consultores, siempre y cuando se cumplan las condiciones de apoyo directivo y compromiso participativo de todos los niveles, como de manera interna, organizando grupos de trabajo que diagnostiquen, generen alternativas, instrumenten y evalúen medidas de mejoramiento administrativo.

Cada una de estas opciones tiene ventajas y desventajas. Por ejemplo, fundar el cambio sólo en el trabajo de consultores, además de reportar altos costos por la asesoría, se corre el riesgo de recibir propuestas poco viables para las condiciones vigentes en una organización pública, y la instrumentación de las medidas que se decidan podrían enfrentar una mayor resistencia por parte de los afectados. De otra suerte las ventajas manifiestas son: una mayor objetividad en las alternativas generadas dado que los consultores no participan del juego interno de intereses burocráticos, poseen (o por lo menos deben poseer) una mayor cualificación técnica para realizar el trabajo y su dedicación a él está libre de las presiones laborales cotidianas.

Las ventajas de la consultoría se convierten en desventajas

cuando el trabajo se hace con lo que se tiene y viceversa.

En realidad, una buena estrategia de cambio administrativo debe aprovechar lo mejor de cada opción y crear la combinación adecuada para cada caso específico. Desde luego que no siempre habrá posibilidades financieras para hacer una contratación externa de apoyo de expertos, aún cuando se estime necesaria, por lo que habrá que actuar con lo que se tiene. Por otra parte, se presentan situaciones que es mejor enfrentarlas sin la participación de agentes externos, sea porque ya se cuenta con perfiles técnicos idóneos o porque no se ha politizado excesivamente una cuestión.

No obstante estas apreciaciones, el Programa General de Simplificación Administrativa que nos ocupa, funcionó sin la contratación de despachos de consultoría externa. Ello obligó a un esfuerzo de trabajo y de concertación mucho más arduo, dado que la parte técnica de los proyectos se realizó sólo con la capacidad humana, material y financiera disponible en cada caso.

Esta condición y circunstancia propició un muy comprometido involucramiento de una importante cantidad de servidores públicos, con distintas habilidades y experiencias, que facilitó el avanzar en la modernización de procesos sustantivos, sobre todo, de carácter interinstitucional o intersectorial. La intervención y apoyo de las unidades de sistemas e informática de las dependencias, fue un factor crítico del éxito que tuvieron algunos proyectos; en el mismo sentido las áreas jurídico-consultivas (en ocasiones sólo algún abogado de una dependencia), proveyeron las interpretaciones adecuadas para modificar procesos sin tener que violentar la norma aprobada o generar iniciativas de reforma legales para estar a tono con

las demandas sociales.

Es digno de resaltar, finalmente, que el resultado de esta forma de funcionamiento (no buscada sino asumida por las condiciones operativas del programa) motivó un mejor aprendizaje colectivo, una mayor participación ante propósitos comunes, deseables y factibles, y una ventaja para conservar e institucionalizar los cambios introducidos. Desde luego, también hay que reconocerlo, varios proyectos se atrasaron, cambiaron o fracasaron cuando sus líderes, tanto morales como técnicos, se retiraron del servicio público, no necesariamente de manera voluntaria.

La lección es clara: Hay que contratar consultores tanto como sea necesario y hay que hacer el trabajo con lo que se tiene, tanto como sea posible. Cada problema dará luz sobre esta combinación.

No casarse con una metodología específica

Aunque la simplificación administrativa puede asociarse al uso de técnicas de optimización de recursos, trabajo, operaciones, etc., traducidas en organización y métodos, racionalización de tareas, reingeniería y rediseño de procesos, administración de la calidad total, investigación de operaciones, por citar unas cuantas, deliberadamente el Programa General de Simplificación Administrativa no asumió, ni explícita ni implícitamente, el uso de alguna técnica especial para aplicarla generalizadamente a un conjunto de problemas.

Por tal motivo, se optó por aprovechar las posibilidades que estaban disponibles, sin emplear mucho tiempo o recursos en hacer diagnósticos rigurosos o rediseños que consumieran

demasiado tiempo como para detonar acciones que fueran generando dinámicas de las que se podría echar mano para continuar con un impulso cada vez más significativo de cambio administrativo.

En tal sentido, las metodologías que soportaron las acciones emprendidas, se iban construyendo a medida que se planteaban las dimensiones del problema, se visualizaban las medidas pertinentes de acuerdo a las voluntades, recursos y propósitos consensados, se instrumentaban las tareas específicas y se valoraba su impacto de conformidad con los propios servidores públicos y los usuarios de los servicios.

Esta circunstancia proporcionó una gran flexibilidad en la operación del programa, reconociendo problemas que de otra manera hubiesen sido pasados por alto, aunque también enfrentó limitantes respecto de la formalización de las medidas instrumentadas.

El Programa tampoco fincó su quehacer en la adopción de modelos de modernización que han tenido éxito relativo en otras latitudes, como lo son los de gerencia pública (new public management) o de economía pública. Es posible que el lector haya encontrado algunos rasgos de estos modelos en la experiencia que se relata, pero ello se debió a que las acciones realizadas generaron alternativas que fueron viables para los responsables de proyectos o procesos, pero no estaban aplicando ningún modelo preconcebido, de carácter teórico-conceptual.

Así, cuestiones como la descentralización, la delegación de facultades, la coordinación interinstitucional e intergubernamental y otras, se aplicaron por las necesidades

del servicio y el "sentido común" y no por seguir un esquema de redes de gestión, de empowerment o interconectividad, términos derivados de la visión neogerencial, dominante hoy en día.

En verdad, la experiencia no fue el resultado de una aplicación de reformas gerenciales ni de políticas públicas u otro más. Da cuenta simplemente de un esfuerzo colectivo de cambio administrativo fundado en la percepción de que había problemas y se tenía que hacer algo para resolverlos.
Ello no significa que descartemos a-priori los planteamientos y perspectivas de los modelos aludidos o que juzguemos inviable su aplicación a las administraciones públicas en México. Más bien significa que los resultados alcanzados se derivan de la "idea" que tenían los involucrados respecto de las soluciones a sus problemas, y el compromiso de aplicarlas y llevarlas a cabo para percibir algún resultado y seguir trabajando en ello.

Reconocer la justa dimensión de la simplificación administrativa

La simplificación administrativa y la mejora regulatoria, aunque pueden contribuir a mejorar la relación de la administración pública con el ciudadano, no necesariamente incrementan las capacidades de atención de las demandas sociales o eleva la capacidad administrativa estatal. En otras palabras, podemos atender mejor a los ciudadanos que soliciten un servicio, pero eso no significa que se aumente la cobertura del mismo. Ejemplo: podremos atender con un buen servicio a los padres que acudan a inscribir a sus hijos a la escuela, pero no necesariamente estamos creando oportunidades adicionales para aquellos padres que no están en condiciones de mandar a sus hijos a la escuela.

Lo anterior no significa que desdeñemos la contribución de la simplificación y la mejora regulatoria a la modernización administrativa. Mas bien lo que tratamos es de precisar las limitantes que se le imponen y la necesidad de trabajar en un concepto de modernización que sea lo bastante incluyente como para incrementar la capacidad administrativa y de respuesta a las demandas sociales.

En realidad, ambos asuntos son dimensiones diferentes de una misma cuestión. Lo cierto es que no podemos igualarlos y menos sustituir uno por otro, pensando que con una sonrisa amable se resuelven los problemas. El asunto se plantea, no en términos de relaciones públicas, sino de rediseño de los cometidos, capacidades y valores gubernamentales de cara a la sociedad.

La simplificación administrativa y la mejora regulatoria, no son sustitutos de una política de transformación que debe ir al fondo de las cosas. Probablemente la crítica fundada hacia las estrategias diseñadas, sea precisamente su exceso de gradualismo y su incrementalismo. No se tomaron decisiones que cambiaran los asuntos de fondo. Por ejemplo, los conflictos interburocráticos derivados de la intervención de tres dependencias diferentes en el control vehicular en el estado (Finanzas y Planeación en materia de recaudación fiscal; Gobierno, en materia de control de movimientos de vehículos; y Comunicaciones y Transportes, en materia de concesionamiento del transporte público), cada una manejando un padrón diferente y sin posibilidad de cruzarse, no debería solamente haber sido atenuado con la creación de ventanillas únicas que facilitaran la coordinación interinstitucional y la atención al usuario, sino que se debió haber modificado la normatividad vigente para habilitar a una sola instancia como

la responsable del control del transporte público de pasajeros, con todos las funciones colaterales que este control implica.

Como éste, se pueden citar otros ejemplos en los que las soluciones que se plantearon fueron, probablemente, meros paliativos a una problemática muy compleja que, además, rebasaba la dimensión estrictamente administrativa y se convertiría en política.

No estamos abogando a favor de soluciones tecnocráticas, eficientistas, o definitivas, pero sí aquellas que pudiesen haber sido políticamente viables (al procesarse mediante mecanismos de negociación, consensos, argumentaciones, discusiones, acuerdos, etc.), en la medida que involucraran a todos los interesados dentro y fuera del gobierno, se les diera voz y se tratara de llegar a resultados usando, por otra parte, la fuerza que da la autoridad legítimamente constituida.

Crear una adecuada infraestructura administrativa para la simplificación

Todo programa público que aspire a tener éxito y lograr resultados, debe satisfacer tres condiciones: obtener apoyos de las autoridades políticas, reconocer la existencia de un problema y de la capacidad suficiente para dar una respuesta razonable, y lograr establecer los procesos operativos eficaces que permitan alcanzar objetivos y metas.

Lo anterior se traduce en la necesidad de construir lo que se pudiera llamar la infraestructura político-administrativa que permita la generación de acuerdos intraburocráticos para el establecimiento de fines, estrategias y metas, la asignación de recursos y la asunción de compromisos que se traducirán en resultados, además de diseñar los mecanismos de intervención

y de trabajo bajo los cuales participarían tanto los actores burocráticos como los de la propia sociedad.

En el caso del Programa General de Simplificación Administrativa, se establecieron prácticamente desde su arranque tres elementos que, de alguna manera, constituyeron su inicial basamento de la infraestructura a la que nos hemos referido. Estos elementos fueron: el Acuerdo del titular del Ejecutivo que constituyó la manifestación explícita de su voluntad política para inducir un significativo cambio administrativo y que además obligaba a la burocracia a colaborar para ese cambio, toda vez que se le incorporó como uno de los actores principales. Al respecto conviene comentar que no siempre a las burocracias se les ha visto como parte de la solución, sino más bien como parte del problema, tal y como sucedió en Inglaterra durante el periodo de la Primera Ministra Margaret Thatcher. El segundo elemento, fueron los Lineamientos para la Integración, Coordinación, Ejecución y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, que definió las reglas del juego participativo, estableciendo objetivos, políticas, prioridades y la necesaria corresponsabilidad en el trabajo. El tercer elemento fue la constitución de la Coordinación del Programa como una unidad administrativa encargada de la promoción, coordinación del trabajo colectivo, facilitadora y evaluadora de las tareas y resultados logrados, y de los propios comités sectoriales.

La infraestructura se complementó con la asignación de recursos presupuestales para incentivar el trabajo, la elaboración de documentos técnicos y la capacitación para la realización de las tareas.

No obstante, se enfrentó una condición que debilitó los logros y avances deseables: la capacidad técnica de la mayoría de las dependencias no estaba lo suficientemente desarrollada y fuerte como para esperar que el trabajo fuera realizado por ellas mismas, tal y como se supuso al inicio del programa. En realidad fueron (y siguen siendo) escasas las dependencias y organismos de la administración estatal, que cuentan con áreas especializadas en el desarrollo administrativo, innovación, cambio organizacional o cualquier otro concepto de reforma administrativa. Tal condición se agravó si pensamos que las áreas operativas difícilmente tienen tiempo para analizar o redefinir cómo están haciendo su trabajo o cómo podrían hacerlo mejor. En contrapartida, aquellas áreas que tienen unidades de diagnóstico y análisis administrativo, en varios casos están divorciadas de las unidades sustantivas, lo que dificulta su influencia y la aceptación de su trabajo.

De los comentarios anteriores, se puede concluir que la infraestructura administrativa debe correr horizontalmente por todo el conjunto de la administración estatal, para que los cambios administrativos, al nivel de cada dependencia, también satisfagan las tres condiciones que señalábamos al principio: voluntad, intervención y operación adecuada.

Bajo esta perspectiva, la administración pública deberá aspirar a que cada unidad administrativa genere, diseñe, realice y evalúe sus propios cambios, sin que necesariamente estos vengan sugeridos o recomendados por otras instancias, salvo quizá cuando éstos sean para el conjunto del aparato burocrático.

En otras palabras, la simplificación administrativa deberá ser vista como un “modus operandi” de las organizaciones públicas y no como algo ajeno a ellas.

Reconocer los efectos sobre la burocracia

Ciertamente la publicación del "Acuerdo de Simplificación" de octubre de 1993, provocó una doble reacción en la burocracia: asombro y escepticismo. Asombro, porque la más alta autoridad política reconocía la existencia de un fuerte reclamo social para hacer más simple a la administración, sobre todo aquellos de sus segmentos con los que la ciudadanía tenía un cotidiano y estrecho contacto. Asombro porque se "descuidaban" los procesos de gestión frente al ciudadano y este tenía elementos y argumentos para reclamar claridad, simplicidad y certeza en la tramitación, lo que obviamente no existía en muchas de tales relaciones. Asombro también porque era la primera vez que el titular del Ejecutivo estatal emitía un instrumento normativo para impulsar y regular el cambio administrativo, con la participación de gobierno y sociedad.

Pero también hubo escepticismo. Otras administraciones habían anunciado a la simplificación como política de gobierno y no había sucedido gran cosa, y lo que era peor, nadie había promovido la participación ciudadana en la identificación de problemas y en sus posibles soluciones, ni siquiera la intervención de los servidores públicos "dueños" de los procesos. Las preguntas se desgranaron con insistencia: ¿Realmente habría voluntad de cambio?; ¿Quién era responsable de ello?; ¿Habría recursos para apoyar el proceso de modernizar?; ¿No sería un programa más que se arranca al inicio de una nueva administración?. Pronto habría respuesta a éstas y otras preguntas.

La rápida emisión de los "Lineamientos", la realización de un foro de consulta sobre el tema (con amplia participación social),

la constitución de los comités sectoriales y grupos de trabajo, y la definición de los proyectos para ser desarrollados a partir de enero de 1994, generaron un buen clima de trabajo, aunque no todos los servidores públicos involucrados lograron comprender los propósitos y mecanismos operativos del programa. La razón para ello se explica por el hecho de que se esperaba que los miembros de los comités sectoriales y especialmente los coordinadores sectoriales de simplificación, que habían sido designados por los titulares de las dependencias y organismos auxiliares y que fueron invitados a un seminario para discutir los "lineamientos", transmitieran al resto de los servidores públicos dicha información, lo que sucedió en muy pocos casos.

En el transcurso de la realización de los proyectos, el asombro y escepticismo iniciales, se fueron transformando en apoyos y reclamaciones a los resultados de la simplificación, sea que los mismos beneficiaran o perjudicaran a ciertos grupos de servidores públicos. No se pueden hacer generalizaciones al respecto, diciendo que la alta burocracia apoyó la simplificación y la baja burocracia (los operadores en ventanilla), la obstruyeron. En realidad hubo apoyos y reclamos, tanto de mandos superiores como de personal operativo; desde luego hubo mayor apoyo de los niveles inferiores de las estructuras jerárquicas cuando los jefes se comprometieron a lograr resultados de los proyectos.

En el ámbito general de la burocracia se generó una cierta preocupación que motivó la revisión de esquemas de recepción y respuesta de solicitudes de trámites, cuando se incorporó la figura de la afirmativa ficta en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Desafortunadamente no se ha valorado objetivamente el impacto de esta medida (justa y

necesaria), a efecto de incentivar su uso por los ciudadanos y que sirva como una verdadera medida de presión sobre la burocracia.

Aunque parezca ociosa esta afirmación, los promotores y facilitadores del programa identificaron a los "aliados" y a los "opositores" de los proyectos para lograr la generación de consensos y compromisos de lograr resultados, no necesariamente con argumentos basados en el "uso" de la autoridad jerárquica. Desde luego que ésto no siempre fue posible, por lo que algunos proyectos no fueron concluidos o lo hicieron parcialmente de manera meramente simbólica.

También conviene señalar que algunos logros de la simplificación fueron bloqueados o minimizados, consciente o inconscientemente, por algunos servidores públicos. Esto revela lo difícil que es mantener los cambios administrativos, sobre todo cuando se dieron sustituciones del personal directivo de las dependencias y organismos estatales.

Antecedentes

Mejorar la atención al ciudadano y fortalecer con ello la legitimidad gubernamental, es una aspiración y necesidad reconocida desde hace algún tiempo aunque no necesaria ni acabadamente lograda o atendida. En efecto, en 1978, dentro de la estrategia de reforma administrativa emprendida por la gestión del presidente López Portillo, se diseñó lo que se dio en llamar la Reforma de Ventanilla como la cuarta etapa de la reforma, "orientada a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población tiene

6.2 Una contribución conceptual: modelos de ventanillas únicas

que realizar en su relación directa con la administración y habrá de caracterizarse por la promoción de la participación del usuario, en el señalamiento de los problemas y sugerencias respecto de los servicios".[68]

El programa contemplaba acciones de orientación e información al público, quejas y sugerencias, simplificación de sistemas y procedimientos, desconcentración administrativa, adecuación de instrumentos jurídicos, mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas de atención al público, capacitación de los servidores públicos, y difusión de derechos y obligaciones de los usuarios de servicios. Así planteadas, las acciones fueron base de lo que posteriormente sería el Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal, establecido por Acuerdo del Ejecutivo federal en 1984 y renovado en 1989.

Concomitantemente, en 1989 se estableció el Programa de Desregulación Económica bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con el propósito de transformar el marco normativo del estado mexicano para "estimular la actividad productiva y para evitar que inhibiera la productividad y la competencia sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos".[69]

En julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la

Federación, el Acuerdo por el que se crean 16 ventanillas únicas dependientes del entonces Departamento del Distrito Federal, para facilitar la realización de gestiones de la ciudadanía al desahogar trámites recurrentes ante oficinas administrativas del gobierno de la Ciudad de México.
No obstante los esfuerzos realizados, todavía persisten esquemas de gestión burocratizados, conductas ajenas al interés público y reglamentaciones obstruyentes de la actividad económica de los particulares, cuya presencia significa, por una parte, que el esfuerzo de simplificación y desregulación debe ser permanente, sistemático y deliberado para avanzar en la modernización de la administración pública y, por la otra, la necesidad de no perder los resultados alcanzados puesto que es fácil que las inercias aparentemente superadas, vuelvan a aparecer reiteradamente, quizá con mayor fuerza, siendo más difícil su erradicación.

El concepto de Ventanilla Unica refiere la idea de atención al público en un solo lugar y en una instancia; de hecho, constituye una pretendida respuesta a la falta de coordinación surgida de la proliferación de oficinas e instancias burocráticas a las que se debe someter el ciudadano cuando quiere cumplir una obligación o ejercer un legítimo derecho. La Ventanilla Unica tiene como propósito evitar que sea el ciudadano, el que coordine a las oficinas administrativas y que sea el vínculo o enlace de comunicación entre las distintas dependencias de la administración pública para resolver un asunto, normalmente bajo la premisa de que si al ciudadano le interesa, él tiene la obligación de informarse, tramitar, gestionar, etc., y no precisamente la propia administración.
El surgimiento de las ventanillas únicas se explica, en cierta medida, por las recurrentes crisis fiscales del estado, por la

necesidad del desregular y simplificar las relaciones entre el estado y los agentes económicos productivos para que las disposiciones sean más claras y ofrezcan mayor certeza a los privados, y por una muy consolidada emergencia de grupos sociales organizados, que demandan agilidad y sencillez en la actuación de las administraciones públicas. Así, las ventanillas se erigen como una respuesta a la necesidad de facilitar las actividades productivas, promover una mayor inversión privada y disminuir costos a los particulares que impactan, directa o indirectamente, en los resultados o productos de sus quehaceres y lograr ante los ojos de la sociedad una mayor legitimidad del gobierno, fundada en los valores de eficiencia, eficacia y honradez.

En cierto sentido, las ventanillas únicas son un producto administrativo de las transformaciones económicas y sociales que han experimentado las naciones en los últimos tiempos. No que hayan sido concebidas en estas circunstancias, pero sí que han adquirido vigencia y concreción por ellas. En otras palabras, son la expresión orgánica de la administración pública que esta consciente de anteponer a sus propios intereses burocráticos los fines públicos de una sociedad más participativa, activa y demandante, y que, en consecuencia, reconoce la necesidad de actuar con mayor sensibilidad, prontitud y certeza a favor de los ciudadanos.

De aquí que las ventanillas, como una forma de organización de la gestión pública, deban enfrentar obstáculos de la propia burocracia, que en muchos casos y circunstancias, se resiste al rompimiento de sus feudos y cotos de influencia.

Modelos de ventanillas únicas

Las ventanillas únicas se justifican por la existencia de trámites soportados por procesos en los que intervienen un buen número de dependencias o instancias administrativas de uno o más ámbitos de gobierno que reciben como insumos, los productos de otras áreas y que requieren de criterios claros y efectivos para atender los requerimientos planteados. En suma, la necesidad de la coordinación interinstitucional, por cuenta de la propia administración, es la razón que justifica una ventanilla única.

La organización de las ventanillas únicas puede corresponder a dos modelos básicos, fundados en la forma en que opera el proceso de atención al ciudadano: convencionalmente se les podría identificar como el modelo de gestión coordinada y el de gestión interactiva.

Modelo de gestión coordinada

El modelo se caracteriza por el hecho de que los asuntos tramitados por el público se resuelvan en una sola instancia de autorización, generalmente de carácter colectivo o colegiado, en el que se encuentran representadas todas las unidades administrativas que intervienen en el análisis, valoración y resolución del trámite o conjunto de trámites. Generalmente las resoluciones son tomadas en reuniones de trabajo, analizando los aspectos de competencia de cada dependencia o unidad y, en cierto momento, intercambiando información o puntos de vista que faciliten la toma de decisiones.

Como su nombre lo indica, el esquema de coordinación interinstitucional o intersectorial se logra mediante reuniones periódicas acordadas, el intercambio de información y la deliberación colegiada; en tal sentido, la coordinación es

programada y sistemática, bajo la responsabilidad de las partes intervinientes. En este esquema, el responsable de la Ventanilla se convierte solo en un intermediario entre el público y el cuerpo colegiado resolutor.

Modelo de gestión interactiva

En contraste con el modelo anterior, el de gestión interactiva implica que el responsable de la Ventanilla asuma un rol de gestor –en representación del ciudadano- ante las instancias o dependencias administrativas responsables de desahogar los trámites correspondientes. En tal sentido se convierte en un agente responsable de coordinar –mediante interacciones- la actuación de otros servidores públicos, los cuales carecen de instancias deliberativas colegiadas, a fin de obtener las respuestas que, después, le serán transmitidas al interesado. En el primer modelo, es un agente de comunicación y orientación, en el segundo, es un gestor en lugar del ciudadano.

El análisis de ambos modelos nos lleva a considerar que la bondad de una Ventanilla radica en por lo menos dos condiciones: 1) Disponer de un canal único de comunicación entre el ciudadano y la administración para atender el proceso que va de requerir un servicio, hasta recibir una respuesta; y, 2) Operar un esquema de coordinación entre instancias administrativas para que la respuesta sea expedita. Parecería que, en la medida de lo posible, adoptar ventanillas operantes bajo el modelo de gestión coordinada, reportaría más ventajas al trabajo administrativo, aunque, si bien es cierto, ello requiere aplicar más recursos. En todo caso, dependerá mucho de la materia de la Ventanilla, la mayor o menor posibilidad de arribar a este modelo, dado que a mayor número de instancias intervinientes –sobre todo cuando corresponden a diversos

ámbitos de gobierno- será más difícil lograrlo aunque sea más conveniente. Así, por ejemplo, en la administración estatal, la vivienda popular se apega más a la gestión coordinada y el alta de negocios parece más vinculado al de gestión interactiva.

Desde luego, no se analiza una posible combinación de ambos modelos que, en la práctica, no sería nada desdeñable.

Condiciones básicas para la operación de las ventanillas únicas

Para que una Ventanilla opere con mayor eficacia se requiere cumplir con una serie de condiciones organizativas, procedimentales y normativas, que se abordan enseguida:

La primera es que la Ventanilla -entendida como la instancia administrativa receptora o de trámite- dependa directamente de la más alta autoridad administrativa (secretario, delegado, presidente municipal, etc.), a fin de lograr una fácil y rápida coordinación entre todas las áreas operativas involucradas en la atención de trámites.

Por otra parte, la Ventanilla debe evitar que el ciudadano entre en contacto con las unidades tramitadoras, en muchos casos, proclives a facilitar las gestiones si media alguna gratificación o estímulo económico. La impersonalidad de la Ventanilla evita conductas de corrupción y elimina la carga de atención directa al público para concentrarse en el análisis y resolución de las solicitudes.[70]

Si la Ventanilla debe operar como una instancia de intermediación ciudadano-administración y como un mecanismo de coordinación entre unidades administrativas de la administración pública, entonces será necesario definir su

estructura conforme esta doble tarea. Por un lado, establecer los medios para informar y orientar al ciudadano-público respecto de los trámites y servicios que se pueden desahogar o solicitar en la Ventanilla y sus requisitos concomitantes; por otro, diseñar los mecanismos para la recepción-tramitación-respuesta de los requerimientos asociados bajo supuestos de claridad, sencillez y oportunidad.

Para ello, la preparación de guías de servicio, manuales operativos y medios de difusión idóneos, normalmente operando en módulos de información y orientación al público, constituyen elementos indispensables para lograr éxito.

En esta tesitura, ofrecer al ciudadano los medios para denunciar irregularidades en lo que se espera de la Ventanilla o presentar quejas por el comportamiento de los servidores públicos que la atienden o inclusive por el incumplimiento en los tiempos de respuesta comprometidos, es también una acción necesaria.

La operación de la Ventanilla viene a ser el resultado de todo un proceso de trabajo previo, tendente a desregular o simplificar disposiciones, trámites, instancias, requisitos, etc., y de clarificación de procedimientos, formatos, normas y demás medios administrativos. Esto significa que la Ventanilla no debe funcionar bajo supuestos de suboptimización, es decir, mejorar solo una parte del proceso (V. gr.: evitar al ciudadano el traslado de oficina en oficina) sino de una real optimización de cada uno de los eslabones de la cadena procedimental, en los que la eliminación de trámites, disposiciones y demás, es la aspiración ideal a alcanzar.

Jean Louis De Brawer, lo ilustra de la siguiente manera: "si un ciudadano para hacer progresar su expediente, debe de ir 35 veces seguidas a diferentes administraciones, aún si estas administraciones se encuentran cerca de su casa, aún si las oficinas son agradables, aún si estas son accesibles en un horario que sea compatible en los imperativos profesionales del ciudadano, aún si lo reciben funcionarios atentos, con un sentido de contacto y de las relaciones públicas; a pesar de todo ello, el problema fundamental para el ciudadano es que tendrá que regresar 35 veces seguidas para hacer adelantar su expediente".[71]

Sin duda, lo que De Brawer propone será precisamente la eliminación de trámites y un mecanismo que evite al ciudadano peregrinar por las oficinas burocráticas para hacer adelantar su expediente, es decir, un esquema de ventanilla única pero también –si es válida la expresión- de visita única dado que (para seguir con el parangón de De Brawer) no sería muy motivante para un ciudadano acudir 35 veces a un mismo lugar por muy agradable que este sea o por mucha y muy amable atención recibida. He aquí el ideal: mínimos contactos del ciudadano con la ventanilla y de poco tiempo.

En otro orden de las ideas, el modelo de gestión coordinada implica precisamente el diseño de adecuados mecanismos de comunicación, deliberación y de colaboración entre unidades administrativas, sea que sus representantes se localicen en un solo espacio físico (lo que facilita las cosas) o que se reúnan periódicamente para solventar los asuntos en trámite; ello

trae aparejada la necesidad de que a los participantes en estos esquemas de coordinación le sean delegadas facultades decisorias y competencias ad-hoc, por los altos niveles de la jerarquía administrativa para de evitar la reproducción de gestores que únicamente sirvan como simples correas de transmisión con los reales tomadores de decisiones y que, por razones obvias puedan convertirse en obstáculos más que en impulsores de la agilidad y eficiencia buscada.

Esta consideración supone concebir a la Ventanilla como un medio de coordinación interinstitucional (intra e intergubernamentalmente hablando) al más alto nivel, y no como una simple oficina receptora de documentos que seguirían un curso normal y regularmente lleno de abrojos administrativos y de tortuosos caminos burocráticos, bordeados en muchos casos, por francas conductas corruptas defensoras de intereses ajenos a los de la sociedad.

Límites de las ventanillas únicas de gestión

Como ya fue expuesto, las ventanillas únicas son un medio o instrumento para captar y canalizar las gestiones de ciudadanos y responder a ellas de manera coordinada y ágil. Como medio, las ventanillas únicas constituyen una variable dependiente de otros procesos administrativos, entre los que sobresalen la agilización de trámites, la desconcentración, la desregulación y el grado de profesionalización de los servidores públicos. De hecho la Ventanilla pretendería convertirse en recipendaria de los avances de la modernización administrativa –por lo menos en los aspectos ya indicados- para ofrecerlos al usuario. De esta suerte, la Ventanilla debe ser el resultado del mejoramiento y un elemento de valoración respecto del contenido y forma que adoptan las relaciones con los ciudadanos.

Efectuado el trabajo previo de simplificación y coordinación, el reto de la Ventanilla será acercarse lo más posible a dar respuesta al ciudadano tal y como lo demanda; es decir, disminuir la brecha entre lo que debe ser la atención en la Ventanilla y lo que realmente es en su funcionamiento cotidiano. Por otra parte, deberá generalizar los servicios a un mayor número de usuarios manteniendo la impersonalidad que sea preventiva de favoritismos o de conductas corruptas, pero nunca causa de burocratismo o de insensibilidad administrativa.

Así pues, la Ventanilla por sí misma no garantiza ni la simplificación ni la desregulación; como un mero mecanismo de coordinación y atención, sus límites están señalados por los propios alcances de una mayor o menor agilización de trámites, y por una más o menos amplia desregulación de disposiciones administrativas.

Esto significa, dicho de otra manera, que una Ventanilla puede operar con procedimientos burocráticos y complicados y bajo un cúmulo de reglamentaciones obstruyentes, la diferencia estriba en que el tiempo de respuesta será sustancialmente mayor en estas condiciones.

Ello nos permite argüir que una medida de la eficiencia de la Ventanilla –y en consecuencia uno de sus límites- lo será precisamente el tiempo en resolver los trámites que en ella se desahoguen. Desde luego que el tiempo así visto deberá comprender no solo el lapso entre la entrega de requisitos (por el ciudadano) y la entrega de la respuesta (por el servidor público) sea cual fuese esta, sino también, el número de veces que el ciudadano acude a informarse de su

asunto (o llamadas por teléfono en el mejor de los casos), el número de veces que debe atender al personal de inspección o verificación de la información y, eventualmente, el tiempo adicional empleado ante la posibilidad de que le devuelvan su expediente para incluir información no considerada (sea imputable al usuario o a la instancia administrativa), en esta última circunstancia se revela la enorme importancia de los agentes de información y orientación, y los documentos en los que se formalizan requisitos y trámites, además de quien revisa la misma antes de entrar en Ventanilla para evitar estos rebotes onerosos en tiempo y dinero para el ciudadano y para la propia administración pública.

Normalmente, los criterios de cuantificación de los tiempos de respuesta no consideran el tiempo que emplea el interesado, primero en, informarse de cuándo y dónde desahogar su trámite y, segundo, recopilar toda la información y llenar los formatos exigibles a efecto de iniciar el proceso correspondiente. Los esfuerzos de simplificación se tendrían que ver reflejados en la disminución del tiempo de respuesta pero también en lo que podría denominarse tiempo de consulta, es decir, todas las actividades a realizar por el ciudadano, antes de presentarse en la Ventanilla.

Llevar formalmente hasta sus consecuencias extremas la denominada afirmativa ficta deberá ser otro límite a superar por las ventanillas.[72] Hacer que el ciudadano confíe en que los plazos fijados se respetarán, de tal suerte que si no se cumplen, la respuesta se entiende como favorable o positiva para el usuario, implicará que las instancias administrativas asuman, en verdad, compromisos claros y precisos de tiempos de respuesta y que también en ese sentido enfrenten

las responsabilidades concomitantes por sus retrasos y omisiones.

Todo ello obliga a que la Ventanilla sea dotada de un conjunto de servicios como lo son los de información y orientación, quejas y sugerencias, cajas aledañas para pagos fiscales y, en algunos casos, servicios bancarios y aún de asesoría técnica, para facilitar en mayor medida las gestiones de los particulares. Los avances tecnológicos en automatización de datos y en comunicaciones deben ser aprovechados al máximo para ser más eficientes y optimizar el funcionamiento de las ventanillas. Desde luego, todo esto representa una necesaria inversión de recursos suficientes si es que en realidad se requiere mejorar la atención al ciudadano.

Perspectivas

Se requiere seguir avanzando en el modelo de ventanillas como una instancia de coordinación interinstitucional y acceder, mas adelante, a esquemas fundados en sistemas integrales de información administrativa, desde la perspectiva global y sectorial, aunado a la posibilidad de reunir físicamente y en edificios apropiados, a todas aquellas áreas gubernamentales que atienden trámites y procesos solicitados recurrentemente por los ciudadanos, con la disponibilidad de servicios de apoyo ya comentados.

Bajo tal perspectiva, la transformación de las ventanillas en Unidades de Apoyo a la Gestión Ciudadana, pasarán por una ampliación de sus cometidos, la creación de una sólida infraestructura de atención y de trabajo basada en procesos computarizados para la recepción de datos y su procesamiento ágil y certero. Ello, aunado a la creación de Centros Regionales de Servicios de la Administración (o cualquier otro nombre), permitiría que en un solo espacio físico se concentrara una gran variedad de oficinas decisorias y tramitadoras en las que el ciudadano pueda desahogar los trámites más recurrentes.

Lo anterior requiere la exhaustiva revisión de los procesos de desconcentración de las administraciones públicas en sus dimensiones de zonificación y de delegación para la toma de decisiones, para optimizarlos globalmente; avanzar en una concepción regional más integral de la acción de gobierno –por lo menos en servicios que impactan a un número significativo de ciudadanos- y no privilegiar los enfoques sectoriales que dificultan la coordinación administrativa; tecnificar los procesos de la administración mediante sistemas de redes de información vía satélite y, obviamente, modificar las actitudes de los servidores públicos a los que se les ha confiado la atención directa de las relaciones con los propios ciudadanos.

La implementación de cada uno de estos aspectos, merece la formulación y ejecución de una serie

de compromisos específicos que deben asumirse, ejecutarse y cumplirse por las dependencias y organismos estatales, de acuerdo a sus respectivas competencias.

De entre las principales acciones que se recomiendan ejecutar, se encuentran las siguientes:

Vivienda

Impulsar la aprobación de un proyecto de reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en la que se contemplen medidas de simplificación, tales como: agilizar los trámites de cambio de uso de suelo, densidad e intensidad y/o altura máxima; posibilitar la iniciación de obra de urbanización al momento de la aprobación de los proyectos respectivos; ampliar a cinco años la vigencia de las licencias municipales de construcción, tratándose de vivienda social progresiva y de interés social, llevada a cabo bajo el sistema de autoconstrucción; y eliminar la obligación de protocolizar la escritura de lotificación de un desarrollo habitacional.

6.3 Los próximos pasos de la simplificación

Agilizar la expedición del dictamen integral de factibilidad habitacional.

Ampliar la desconcentración y delegación de funciones a las residencias regionales y locales de desarrollo urbano.

Transferir a un mayor número de municipios, la facultad de expedir licencias estatales de uso del suelo.

Difundir públicamente las cartas urbanas de los planes de desarrollo para facilitar su consulta al público interesado.

Evitar la solicitud reiterada de requisitos y documentos en trámites interrelacionados o que son parte de un mismo proceso de autorización.

Promoción económica

Promover la descentralización de facultades del gobierno federal al estatal, principalmente en materia ecológica, a fin de agilizar los trámites conducentes.

Reducir al mínimo los trámites y requisitos para establecer u operar empresas.

Constituir la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria con el objeto de garantizar la armonía y congruencia del marco normativo y evitar la sobrerregulación.

Implantar la Manifestación de Impacto Regulatorio.

Promover el fortalecimiento y consolidación de las ventanillas únicas de gestión municipal.

Fomentar la adhesión de un mayor número de ayuntamientos al Registro Municipal de Trámites Empresariales.

Inspección a empresas

Consolidar la operación del Registro Estatal de Inspectores.
Promover el fortalecimiento de los programas de autoverificación en las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, y Ecología, así como en la Dirección General de Protección Civil, el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), y en la Dirección General de Turismo.

Ampliar los giros de bajo riesgo no sujetos a inspección.

Fomentar el diseño e instrumentación de programas de profesionalización y capacitación de la plantilla de inspectores.

Emprender visitas de inspección colegiadas e integrales.

Protección al ambiente

Eficientar los servicios que ofrece la Ventanilla Unica de Gestión de Naucalpan.

Reducir requisitos y plazos para la presentación y resolución de la Manifestación de Impacto Ambiental, Estudio de Riesgo e Informe Preventivo.

Profundizar la desregulación de giros sin impacto ambiental significativo.

Promover la descentralización de facultades a un mayor número de municipios de la entidad.

Ampliar la difusión de los programas de Verificación Vehicular, y del Ostensiblemente Contaminante.

Transporte público

Centralizar las funciones normativas y operativas del control del transporte público en una sola instancia.

Fortalecer las ventanillas únicas de transporte público.

Agilizar los trámites a las empresas concesionarias del transporte público.

Reducir la discrecionalidad de las autoridades en el otorgamiento de concesiones del transporte público y eliminar aquellos requisitos que no estén vinculados a aspectos técnico-operativos.

Concluir la base de datos única del Padrón Vehicular del Transporte Público.

Tránsito y transporte

Adecuar el Reglamento de Tránsito del Estado de México a las necesidades y condiciones determinadas por el parque vehicular y a la nueva cultura de tránsito de la población de la entidad.

Instrumentar un procedimiento de calificación de infracciones y pronto pago en instituciones bancarias.

Impulsar la descentralización del servicio de tránsito en un mayor número de administraciones municipales.

Contribuir en la integración del Registro Estatal de Vehículos del Estado de México.

Emprender nuevas medidas para combatir la corrupción administrativa entre los servidores públicos y desalentar lo correspondiente entre la ciudadanía.

Fortalecer las ventanillas únicas de control vehicular.

Fomento agropecuario

Mejorar los trámites y servicios que se ofrecen al productor agropecuario a través de las ocho delegaciones regionales de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Agilizar y optimar el control de las gestiones para el ingreso de productores a los programas que implementa la dependencia.

Educación

Automatizar la información contenida en los documentos microfilmados de los profesores inscritos en el Subsistema Educativo Estatal.

Automatizar el pago de quinquenios a profesores del Subsistema Educativo Estatal.

Establecer una red de telecomunicaciones en los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Elaborar y difundir una guía de servicios al magisterio.

Consolidar el sistema automatizado para el control de la antigüedad del personal de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Promoción laboral

Fortalecer y ampliar la operación de los servicios municipales de empleo.

Automatizar la información laboral en las áreas de audiencias de las juntas especiales de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje ubicadas en el Valle Cuautitlán-Texcoco.

Agilizar y eficientar la entrega de becas a desempleados que se han incorporado a un proceso de capacitación para elevar sus conocimientos y habilidades, para tener mayor posibilidad de ser contratados para un determinado puesto laboral.

Procuración de justicia

Establecer mecanismos oportunos y confiables que permitan a la sociedad reportar el robo de vehículos; así como solicitar información vía telefónica sobre su identificación, recuperación y devolución.

Automatizar el archivo de aprehensiones en las cinco delegaciones de la Dirección General de Aprehensiones.

Fortalecer la operación del Programa Participante Voluntario.

Instalar sistemas automatizados en las subprocuradurías de justicia, a efecto de agilizar la integración de las averiguaciones previas.

Automatizar los registros de antecedentes penales.

Elevar sustancialmente la calidad y eficiencia en la atención que se ofrece a los usuarios en las agencias del ministerio público.

Agilizar la solución de conflictos laborales por medio de la

celeridad procesal.

Difundir a los usuarios de los servicios de las agencias del ministerio público sus derechos y obligaciones.

Atención médica

Agilizar los procedimientos y mejorar la atención que se ofrece en los servicios de urgencias de los 18 hospitales generales del Instituto de Salud del Estado de México.

Agilizar los trámites y mejorar la atención al público en los servicios de consulta externa que ofrece el Hospital de Ginecología y Obstetricia.

Impulsar en la Clínica Materno Infantil la “cita previa”, vía telefónica.
Concretar la implementación del sistema de asignación de citas en consulta, a fin de mejorar la atención de pacientes crónico degenerativas y pacientes en control de su salud.

Instrumentar un programa de capacitación en las unidades médicas del ISSEMYM, orientado a instruir a los servidores públicos y personal médico sobre los nuevos mecanismos para mejorar la atención al público, además de disminuir tiempos de respuesta.

Obligaciones fiscales

Diseñar procedimientos de atención para eficientar los trámites a los contribuyentes, así como establecer mecanismos de coordinación con instituciones bancarias para facilitar el pago de derechos, productos y aprovechamientos.

Agilizar la inscripción de contratos constitutivos de sociedades microindustriales en el Registro Público de la Propiedad.

Instalar una ventanilla universal en la cual el contribuyente pueda realizar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales independientemente de su naturaleza.

Protección civil

Contar con un sistema de comunicación en materia de protección civil con cobertura estatal, procurando el enlace con todos los generadores de riesgo y con los prestadores de servicio de auxilio, a fin de atender con rapidez las urgencias.

Promover la descentralización de atribuciones en materia de protección civil a un mayor número de administraciones municipales.

La naturaleza y propósitos de dichas acciones se orientan a: descentralizar competencias, desconcentrar funciones, agilizar trámites, diseñar y operar sistemas automatizados, elaborar instrumentos jurídico-administrativos, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, eliminar instancias de autorización, homologar trámites, difundir e informar al público, y eliminar y/o actualizar normas, entre otros.

Se requiere continuar los esfuerzos en aquellas áreas del servicio público que mayor problema han causado en su relación con la ciudadanía. Se trata de establecer estructuras gubernamentales sencillas y con un alto grado de certidumbre para la población, de instituciones públicas que generen

credibilidad y coadyuven a configurar una administración pública, no sólo como la que espera el ciudadano, sino fundamentalmente, como la que se merece.

Los gobiernos modernos deben ser eficaces y eficientes, con la capacidad para actuar, según sea el caso, como decisor, gestor, catalizador, estratega o reformador, fundada dicha actuación en la legalidad y atendiendo a valores de solidaridad, ética y responsabilidad.

Se hace necesario transformar el modo de operación de la administración pública, (y en general las instituciones del Estado), mediante un nuevo modelo dirigido a fomentar una cultura centrada en mejorar los resultados de una gestión que sea menos reglamentada y que desarrolle al máximo su capacidad y voluntad para, con esto, incrementar su sentido de innovación, adaptabilidad, aprendizaje , transparencia, competitividad y demandas de los que menos tienen.

En todo esto no deben ignorarse los principios de participación democrática y de responsabilidad pública y vocación de servicio, ni pensar que el valor del mercado sea el único motor

de la vida política, económica y social.

La modernización administrativa es un proceso permanente e inacabado que busca transformar las estructuras, procesos, normas, valores y tecnologías de la gestión pública y, con ello, aumentar la capacidad de administración (administrabilidad) para responder a necesidades y demandas sociales, a fin de estar en consonancia con las actuales condiciones políticas, económicas y sociales, mundiales, nacionales y locales.

El propósito de la modernización administrativa es aumentar las capacidades de respuesta a las demandas y necesidades sociales, en términos efectivos, legales, equitativos y transparentes.

Las tareas de simplificación y desregulación administrativa que implementó el gobierno del Estado de México en el periodo 1993-1999, constituyeron un importante instrumento de trabajo para lograr agilidad, eficacia y transparencia de los trámites y servicios que presta la administración a los ciudadanos. Este ejercicio no reduce sus propósitos a una expresión procedimiental, sino, sobre todo, está orientado a facilitar la relación entre gobierno y sociedad.

Los avances y beneficios alcanzados en esta materia, han tenido resultados concretos en la modernización de la gestión pública y en el mejoramiento de la calidad de los trámites y servicios, cuyas expresiones más comunes se han presentado en: la reducción de requisitos e instancias de autorización que no agregan valor; eliminación de trámites injustificados; ampliación de plazos de respuesta; desconcentración de funciones y recursos; modernización de los sistemas de información y orientación ciudadana; reducción de

mecanismos de control; transparencia en la realización de trámites y servicios; automatización en los procesos de trabajo, entre otros; los cuales, por un lado han, facilitado a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos o cumplimiento de sus obligaciones frente a la autoridad gubernamental y, por el otro, han permitido a las dependencias y organismos estatales, trabajar con mayor racionalidad y eficiencia en la toma de decisiones y agilidad en las respuestas brindadas a las peticiones de los ciudadanos.

No obstante los avances y logros alcanzados por el gobierno estatal en la simplificación y desregulación de la función pública, el panorama todavía presenta una serie de carencias administrativas, que frecuentemente son motivo para cuestionar la eficiencia y capacidad de la administración pública en la atención de las demandas y necesidades que plantea la sociedad; debido, en parte importante, a su proceso tardío de adaptación a los cambios sociales; a funciones y recursos centralizados; inercias burocráticas para experimentar el cambio; insuficiencia de recursos para modernizar el aparato administrativo; y exceso de instrumentos jurídico-administrativos.

Estos puntos críticos que todavía subsisten en el proceso de rediseño del nuevo perfil de la administración pública estatal, se traducen frecuentemente, en impactos negativos para modernizar el quehacer administrativo y elevar la calidad de atención a los ciudadanos, lo que evidentemente retrasa la configuración de una gestión pública que cubra las expectativas de quienes buscan respuestas congruentes y eficaces en las instituciones gubernamentales.

Esas incongruencias se han atendido con acciones concretas de simplificación y desregulación, como las descritas en los capítulos cuatro y cinco de este libro, sin embargo, no han sido suficientes para afirmar que la sociedad cuenta con una administración pública honesta y eficiente, a la altura de sus necesidades y aspiraciones. Es sano afirmar que aún falta un considerable trecho que recorrer, pero los nuevos esfuerzos que empeñe el gobierno para modernizar su aparato administrativo, no partirán de cero.

Las propuestas para potenciar el trabajo hasta ahora realizado o el rediseño de nuevos mecanismos que permitan avanzar con mayor dinamismo y certidumbre en la agilidad, eficacia y transparencia de la gestión pública, deben realizarse entendiendo que la simplificación y desregulación es una tarea que no sólo implica una simple reducción de trámites o agilidad de servicios, representa ante todo, un cambio de actitud de los servidores públicos hacia una verdadera vocación de servicio para atender la voluntad colectiva.

A continuación se prsentan los asuntos que se recomiendan incluir en la agenda del gobierno en los próximos años, los cuales, una vez debatidos y enriquecidos, seguramente contribuirán a enfrentar en mejores condiciones el reto aludido.

Focalizar las acciones de desarrollo administrativo

Sin demérito de las áreas o trámites que se han simplificado o desregulado en los últimos años, es recomendable que el esfuerzo se centre en aquellos trámites o servicios que, además de ser solicitados por una cantidad importante de

ciudadanos, se caractericen por la baja calidad del servicio o por la proclividad a generar conductas ilícitas. Es necesario que se den "tiros de precisión", para que la política de modernización no desperdicie esfuerzos y recursos en acciones de bajo impacto social y administrativo.

En ese sentido, es deseable que los compromisos de simplificación se formulen con base en legítimas demandas manifestadas recurrentemente por grupos sociales y privados. Algunas materias en las que se debe trabajar con mayor insistencia son: registro público de la propiedad, transporte público, servicios de tránsito, recaudación fiscal, uso del suelo, justicia laboral, averiguaciones previas, vivienda, promoción económica, servicios de salud y servicios al magisterio; ya que por la complejidad de sus procesos y el número de ciudadanos que hacen uso de sus servicios, requieren una atención especial.

Modernizar los sistemas de apoyo administrativo e institucional

En la configuración de una nueva gestión pública, si bien es prioritario simplificar "hacia fuera", en beneficio de la sociedad, también es necesario e inaplazable simplificar "hacia dentro"; es decir, modernizar los sistemas internos de trabajo de las unidades administrativas, a efecto de agilizar y eficientar los trámites que realizan ante otras instancias similares para la solicitud, asignación, utilización y control de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus programas de trabajo. No se puede concebir una tarea de simplificación que sólo modifique la apariencia de la administración, sin introducir certeza y agilidad en sus trámites internos. Mejorar los procesos de trabajo administrativo es una condición necesaria para ofrecer

respuestas oportunas y eficientes a las solicitudes del público usuario.

Fortalecer las competencias normativas, evaluativas y de coordinación de las secretarías "globalizadoras", y hacer lo propio con las competencias ejecutoras y operativas de las dependencias y con la autonomía de gestión de los organismos auxiliares y fideicomisos.

Esta acción permitirá orientar la gestión a resultados, en la medida en que dependencias y organismos auxiliares reciben mayores facultades para tomar decisiones, ejercer sus recursos rápidamente (observando la normatividad correspondiente), evaluar el cumplimiento de metas y valorar los efectos de su actuación. Lo anterior tendrá algunas de las siguientes implicaciones:

Para la Secretaría de Finanzas y Planeación: descentralizar el manejo de los presupuestos anuales y, si es el caso, establecer las bases de presupuestos bianuales o trianuales, a fin de no detener la marcha de programas estratégicos; establecer normas y lineamientos claros y precisos para avanzar en la integración del presupuesto por programas que sirvan de base para las evaluaciones de metas, resultados e impactos; y liberar anualmente los recursos, previa calendarización precisa, mediante sistemas de "débito", facilitando el control presupuestal respectivo.

Para la Secretaría de Administración: decidir si permanece como está o se transforma sólo en un área normativa y de control. En todo caso, se requerirá transferir a las dependencias y organismos mayores facultades para realizar sus adquisiciones, llevar los registros y movimientos de

personal, y de promover y realizar sus propias acciones de desarrollo administrativo que incluirá la elaboración de sus manuales de organización y procedimientos, reglamentos interiores, medios de información y orientación al público y su desarrollo informático.

Para la Secretaría de la Contraloría: fortalecer con mayores recursos y competencias a las contralorías internas, quedando en las áreas centrales la normatividad, evaluación, seguimiento y coordinación, así como la programación global de las actividades de dichas contralorías.

Es probable que la Contraloría deba reorganizarse para dar más énfasis al control preventivo, lo que implica: ampliar los esquemas de contraloría social, fortalecer la evaluación (ex-ante y durante) de programas estratégicos, promover un mejor control de gestión e impulsar el desarrollo administrativo.

Estos ajustes harán necesario elaborar un modelo de "dirección general de administración" para cada Secretaría, y un programa de trabajo, a fin de que estén en condiciones de asumir las nuevas tareas delegadas.

Será necesario emitir las bases jurídicas suficientes para soportar esta transferencia, las que podrán incluir la modificación de leyes, la emisión de acuerdos, manuales y lineamientos para cada función descentralizada, así como un programa de capacitación y entrenamiento del personal.
En ellos se incluirá, el diseño de indicadores de gestión, manuales de programación-presupuestación, normas de adquisiciones y precios, catálogos de proveedores y contratistas, políticas de contratación y de salarios, etc.
Se requerirá replantear los cometidos y formas de trabajo

del Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento y potenciar la operación de los órganos de gobierno de los organismos auxiliares.

Con ello se trata de hacer más flexible la gestión, dar mayores responsabilidades y medios a las dependencias sustantivas ejecutoras y motivarlas a trabajar por programas/resultados, apegadas a la normatividad con el concurso de las contralorías internas, las que seguirían conservando su dependencia funcional de la Secretaría de la Contraloría.

Eficientar la coordinación y colaboración interinstitucional
Ante la fragmentación de procesos administrativos; trámites dispersos en diversas oficinas; duplicidad de funciones; contradicción de sistemas normativos y falta de precisión en la determinación de responsabilidades, es necesario diseñar y potenciar mecanismos que mejoren los sistemas de coordinación inter e intragubernamental, que permitan fortalecer la operación de las ventanillas únicas como una instancia para la recepción de solicitudes y la emisión de respuestas a los ciudadanos, evitando su traslado a múltiples oficinas.

Establecer un sistema único de regulación de trámites y servicios

En el caso del Estado de México, los registros de trámites empresariales, de vivienda, de tránsito, y de transporte, se han convertido, en la práctica, en instrumentos de gran valor para el ciudadano al dar certidumbre a sus gestiones, sin embargo se requiere que estos documentos se compilen en uno solo, y se amplíen estas prácticas, al conjunto de trámites y servicios que ofrece el gobierno estatal a la ciudadanía, de tal forma

que se integre y formalice un Registro General de Trámites que vaya más allá de un simple compendio de procesos, y sea una expresión de importantes avances en la reducción de trámites, requisitos y plazos de resolución.

Consolidar la desregulación y promover la mejora regulatoria

En los últimos años se han logrado avances importantes de desregulación en materia de protección civil, salubridad local y ecología. Para consolidar estos avances y evitar que en el futuro se generen normas innecesarias y contradictorias que inhiban las actividades productivas de los particulares, es necesario que se instrumente la Manifestación de Impacto Regulatorio y se constituya una Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, con el propósito de garantizar la armonía y congruencia de un instrumento jurídico-administrativo con el resto del marco normativo y evitar contradicciones y sobrerregulaciones que, además de inhibir el desarrollo de las actividades de los particulares, deterioran la imagen del gobierno frente a la sociedad.

Descentralización de facultades, decisiones y recursos estatales a los ayuntamientos

Con criterios de gradualidad, selectividad y sobre todo, respetando la distribución de competencias establecidas en diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pertinente ahondar los esfuerzos de descentralización de decisiones y recursos del estado a los municipios. Lo anterior podrá seguir la siguiente estrategia:

Que el titular del Ejecutivo estatal publique un Acuerdo de Descentralización en el que se establezca su obligatoriedad,

finalidades, materias, características de los procesos de diseño y ejecución de las transferencias, la evaluación ex-ante y ex-post de los propósitos y resultados de las instancias coordinadoras del proceso.

Derivado de lo anterior, es necesario diseñar los lineamientos metodológicos básicos para diagnosticar las situaciones específicas a descentralizar, tanto por lo que corresponde a la entidad que transfiere como la que recibe. Con base en los diagnósticos respectivos, diseñar los mecanismos idóneos para la transferencia, cuidando que estas satisfagan los aspectos jurídicos, financieros y administrativos suficientes, a efecto de que se coloquen las bases para esperar una razonable mejoría en la prestación de los servicios en términos de calidad y oportunidad.

Establecer los medios evaluativos de los procesos de descentralización, definiendo previamente los criterios de valoración, las instancias participantes, las que deberán incluir la apreciación de los usuarios de los servicios, los tipos de evaluación y el uso adecuado de sus resultados.

Fomentar la desconcentración administrativa

El 70% de la población estatal se concentra en la zona conurbada del Valle de México, por lo que, para ofrecerle una mejor atención a los usuarios asentados en ese espacio territorial, debe revisarse y reconfigurarse una nueva distribución de las unidades administrativas para que tengan una mayor presencia en esa zona y se evite a los promoventes de trámites o servicios, traslados innecesarios a oficinas regionales o a la ciudad de Toluca en busca de solución a

sus demandas o solicitudes.

Promover la participación social en diversas facetas de la gestión pública

Hoy en día, ninguna pretensión de transformar la gestión pública puede soslayar la participación de los diversos actores involucrados o en contacto con ella. Lo importante en ello, es establecer canales de comunicación idóneos que faciliten la presentación de demandas, el uso de información oportuna, idónea y objetiva, las intervenciones en el control de ciertos procesos (sobre todo de construcción de obras públicas, prestación de servicios varios y adquisiciones) y la presentación de valoraciones respecto a la idoneidad, calidad, productividad, oportunidad, legalidad y honradez en aquellos campos en donde interactuan ciudadanos-servidores públicos.

Desde luego que una relación tan esencial como es la de gobierno-sociedad, no puede dejarse a la buena voluntad de los servidores públicos, ni al entusiasmo de la sociedad para organizarse. Debe partir de un compromiso mutuo, fundado en esquemas jurídicos idóneos, en la construcción de espacios útiles de deliberación abierta, franca y objetiva, y en el establecimiento de compromisos comunes de trabajo, así como de valoraciones conjuntas respecto de las características de los propios productos de la gestión pública.

Ampliar la figura de la contraloría social en la evaluación del desempe o administrativo

La participación de la ciudadanía se ha convertido, en el quehacer de gobierno, en un elemento insustituible y en un valioso apoyo que en la práctica ha demostrado su aporte y

utilidad, no sólo como principal generador de demanda social, sino como evaluador del desempeño gubernamental.

Hasta ahora, este mecanismo de evaluación social se ha orientado de manera preferente en supervisar y vigilar la calidad de la obra pública, sin embargo se estima que ha llegado el momento de que transite a la evaluación del quehacer administrativo (sin menoscabo de los programas con un alto contenido social), a efecto de prevenir y combatir el burocratismo y erradicar las formas de corrupción que tanto afectan su relación con el gobierno.

Enfatizar acciones para transparentar la gestión pública

No obstante las acciones realizadas para combatir la corrupción administrativa en las materias de inspección a empresas, transporte público, verificación vehicular y servicios de tránsito, sus resultados han sido poco perceptibles en la atención de este problema social. El reto será ampliar, profundizar o reorientar el esfuerzo hasta ahora realizado, así como extender este ejercicio a otros servicios susceptibles a la aparición de este tipo de expresiones, tales como recaudación fiscal, trámites de uso del suelo, regulación de la tenencia de la tierra, impartición de justicia, entre otras.

Se requiere fortalecer la ética en el servicio público, mediante la aplicación de códigos de conducta que fortalezcan los valores de servicio, establezcan responsabilidades, obligaciones, incentivos y sanciones a los servidores públicos y salvaguardar la legalidad e imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

Con ello se establecerán las condiciones necesarias y suficientes para: contribuir a que la gestión pública se conduzca con estricto apego a valores como la legalidad, honradez y equidad; prevenir, detectar y sancionar prácticas ajenas al interés público y, con ello, aumentar la confianza del ciudadano en el gobierno; promover los valores éticos en los servidores públicos e incentivar su desempeño; y propiciar la plena vigencia de las normas y regulaciones estatales, como un medio para el bienestar social.

Dichos propósitos se alcanzarán si las instancias directivas son capaces de: impulsar la participación ciudadana organizada en la vigilancia de la gestión pública; hacer disponibles a los ciudadanos, información clara y precisa, y proporcionar orientación oportuna respecto de trámites y servicios; difundir derechos y obligaciones de los ciudadanos y promover una cultura de la legalidad; evaluar sistemáticamene y periódicamente la opinión y apreciación de la ciudadanía respecto de la calidad de los servicios públicos; incentivar el cambio de actitudes y valores de los servidores públicos; simplificar trámites y requisitos exigibles a la ciudadanía; eliminar normas que no estén aportando a la gestión pública; evitar contactos recurrentes entre el ciudadano y servidores públicos en el desahogo de trámites; incrementar la seguridad de los sistemas de control interno y vigilar su cumplimiento con una orientación preventiva; rediseñar procesos de trabajo e integrar bases de datos y sistemas de información autoverificables que propicien certeza a los particulares; fortalecer los medios para la presentación y atención de quejas y denuncias; e imponer sanciones, expeditas y ejemplares, a servidores públicos que violen el código de conducta.

Invertir en nueva tecnología para la gestión

No obstante el considerable esfuerzo realizado para incorporar la tecnología informática y de telecomunicación a la gestión pública estatal, es necesario renovar los esfuerzos de modernización, aprovechando al máximo las herramientas disponibles. Se recomiendan cuatro grandes estrategias: Vincular estrechamente la política informática a la modernización de la gestión pública. Ello significará que la adquisición de equipo y/o software informático, deberá justificarse en la medida en que se agregue valor a las funciones sustantivas, esenciales y prioritarias de las dependencias y organismos estatales. Significará también, hacer una valoración del uso de la capacidad instalada, con la posibilidad de reasignaciones a áreas estratégicas.

Crear bases de información globales y sectoriales con datos actualizados y útiles para la gestión de varias dependencias (V. gr.: padrones vehiculares, fiscales, de empresa, etc.), responsabilizándose, normativamente, de su acceso, actualización y aplicación adecuadas. Claro ejemplo de las ventajas que se obtendrían con estos esquemas lo sería la regulación y ordenamiento del desarrollo urbano, puesto que en la medida de disponer de información georeferenciada en materias como uso del suelo, restricciones para la seguridad civil y protección ambiental, disposiciones de vialidad y en general, todas las áreas vinculadas al territorio, mejoraría significativamente la coordinación administrativa y la respuesta a trámites ciudadanos vinculados con ello.

Incrementar la asignación de recursos para informática, apoyando aquellos proyectos de automatización de procesos que signifiquen, en el mediano plazo, ahorro de recursos, disminución de tiempos de respuesta y mejora de la

coordinación interinstitucional. La inversión de recursos deberá ser prioritaria para transformar la faz de la gestión pública.

Ahondar en la descentralización informática, tanto por lo que corresponde a la gestión pública estatal como los apoyos encaminados a la modernización de las administraciones municipales.

Fortalecer la estructura organizacional de la simplificación
En el Estado de México, las tareas de modernización de la gestión pública, son coordinadas, en su vertiente de simplificación, por la Secretaría de la Contraloría y, en su vertiente de modernización de los servicios públicos, por la Secretaría de Administración. Este esquema de trabajo, si bien importante, ha resultado en procesos fragmentados en la simplificación y desregulación de trámites y servicios, así como confusión en los responsables de estas tareas principalmente sobre las materias que a cada una de las dependencias les toca coordinar.

En este sentido, es recomendable que los programas de simplificación y de modernización sean coordinados por la Secretaría de la Contraloría, a efecto de dar mayor impulso y efectividad a los trabajos que, en esta materia, realicen las dependencias y organismos estatales, así como profundizar la evaluación de los impactos y beneficios de las acciones instrumentadas. Si esta dependencia asume la coordinación de la política de simplificación y modernización, se fortalecerá el carácter preventivo de la función de control.

La generación de conocimiento que permita crear la infraestructura social y administrativa para los cambios en la gestión pública.

Se necesita un gran esfuerzo de concertación interinstitucional para que todas las instancias (gubernamentales, académicas, sociales, civiles y particulares) aporten esfuerzos para apoyar, realizar y difundir resultados de la investigación estratégica, para innovar las formas de organización y funcionamiento de la gestión pública.

En tal sentido, es necesario reconocer que ningún gobierno se ha adaptado a sus cambiantes realidades sin disponer del conocimiento de qué hace, cómo lo hace y para qué lo hace, teniendo siempre como referente a su destinatario social.

Se propone entonces, promover una movilización de recursos investigativos en manos de diversas instituciones para que, junto con los propios gobiernos estatal y municipal, se inicie un proceso de estudio y análisis de los actuales modos de administración-gestión y se propongan nuevos medios que hagan de las administraciones públicas (sobre todo estatales y municipales) verdaderos agentes del cambio social y promotores de crecimiento económico.

La institucionalización de este esfuerzo deberá dar lugar a la creación de un Centro/Programa Interinstitucional de Investigación para la Innovación de la Gestión Pública, que contribuya no solamente a la creación de un nuevo y útil conocimiento publiadministrativo, sino a la formación de servidores públicos y a la renovación de los materiales y métodos de enseñanza-aprendizaje de la administración pública. (ver Anexo 1).

Profesionalizar a los servidores públicos

La simplificación y desregulación administrativa basa parte

importante de su éxito, no en la reducción de requisitos o tiempos de respuesta, sino en el cambio de actitud de los servidores públicos, que han visto en esta herramienta de trabajo una oportunidad para eficientar y racionalizar su desempeño cotidiano; sin embargo, aún existen personas que se resisten a experimentar un proceso de modernización, debido a vicios añejos, desfavorables condiciones de trabajo a una falta de vocación de servicio.

El gobierno debe fortalecer y dar vigencia a la idea de que la mejor inversión tiene lugar en los recursos humanos, por lo cual debe impulsar el establecimiento de una auténtica carrera administrativa en la que el mérito, la capacidad y el talento sean la condición para la contratación, permanencia y promoción de los servidores públicos.

No obstante que la nueva Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México, contempla la posibilidad de que ciertos colectivos de confianza se incorporen al sistema de profesionalización, es necesario que se asuma explícitamente la decisión de diseñar e implantar la carrera administrativa en ciertos colectivos de la administración estatal e incorporar plenamente a la profesionalización a **todo** el personal. Para tal efecto se requiere:

Seleccionar áreas técnicas susceptibles de incorporación a la carrera (personal de la administración tributaria, contraloría, procuración de justicia, registro civil, etc.) y diseñar las bases normativo-administrativas para regular la incorporación, exámenes, escalafón, evaluación del desempeño, catálogos de puestos, tabuladores salariales, etc., que permita su operatividad.

Elaborar un Programa General de Profesionalización y Desarrollo del Personal, que previo diagnóstico,contemple las

necesidades de cada sector, la elaboración de un inventario de personal y la definición de objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción consecuentes.

Promover a instituciones de educación superior con reconocida experiencia en administración pública estatal (UAEM, ENEP´s de la UNAM, INAP, IAPEM, Colegio Mexiquense, etc.) como certificadores de conocimientos y habilidades, y coordinar la elaboración y ejecución del Subprograma de Capacitación que se operaría con dichas instituciones.

Son estos algunos de los retos que deberán atenderse en el corto plazo, con el propósito de potenciar las tareas de modernización y cambio administrativo en el Estado de México e incidir con mayor eficacia y certidumbre en la transformación de la gestión pública.

Desde luego que la ejecución de las estrategias (las que sean decididas) requerirá su conjunción simultánea y coordinada, aunque selectiva para efectos de su viabilidad. Todo ello deberá traducirse en un gran Programa de Modernización y Desarrollo de la Gestión Pública, aprobado e impulsado por el titular del Ejecutivo estatal.

EPILOGO

ANEXOS

Proyecto para la Integración de un Programa/Centro Interdisciplinario de Investigación para la Innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal

PROYECTO PARA LA INTEGRACION DE UN PROGRAMA/CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACION PARA LA INNOVACION DE LA GESTION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Hoy como nunca, se requiere en México de la investigación sobre sus administraciones públicas. El rediseño institucional que demanda nuestra nueva circunstancia política, impone el volver la vista hacia quiénes generan el conocimiento publiadministrativo, por cierto escasos y dispersos. El cambio administrativo debe fundarse en el conocimiento de la administración pública. No se puede cambiar lo que no se conoce.

El presente anexo contiene una propuesta para la creación de un Centro/Programa Interdisciplinario de Investigación para la Innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal, sin embargo, pudiese tener miras más amplias. Se elaboró con ánimo propositivo más que conclusivo.

Justificación

Desde el inicio de la década de los setenta, y con mayor énfasis a principios de los ochenta, los gobiernos han sido severamente cuestionados respecto a la efectividad en el cumplimiento de

sus cometidos esenciales. Las respuestas institucionales a tales reclamos tomaron la forma de privatización de empresas, reducción del gasto público y redimensionamiento del aparato administrativo, medidas orientadas fundamentalmente a disminuir el déficit fiscal y sanear las finanzas públicas. Todo ello enmarcado en un contexto de apertura económica, globalización financiera y reclamo de mayor participación social y de dramáticos cambios, en el diseño y aplicación de tecnología informática y de comunicación.

En el ámbito particular de la gestión pública, cobraron vigor medidas dirigidas a alcanzar mayores niveles de calidad, eficiencia y efectividad, mediante la competitividad, orientación al "cliente", rendición de cuentas, evaluación de resultados, mejora regulatoria, innovaciones en las formas de organización y funcionamiento de las instancias administrativas, descentralización de facultades y decisiones, contratación de servicios externos, flexibilización de las relaciones laborales y mayor-mejor uso de la tecnología aplicada a las funciones públicas.

En el plano teórico-académico, el conocimiento sobre administración pública se enriqueció al renovarse enfoques como los de política pública y gerencialistas (traducidos en la expresión new public management), así como los de economía pública, dentro de las que sobresalen el neoinstitucionalismo y la teoría de la elección pública. Estos nuevos y renovados enfoques llamaron poderosamente la atención hacia el "cómo" de la administración pública, proponiendo modificar sus formas y modos de trabajo y de relacionamiento con los ciudadanos, sugiriendo cambios importantes en el papel de la gestión pública.

La OCDE, a nivel internacional, se ha encargado de difundir los

objetivos, estrategias y resultados de estos movimientos que, en muchos casos, han logrado avances y éxitos significativos en la modernización de las administraciones públicas.[73]

En nuestro país se ha cobrado mayor conciencia de la necesidad de promover cambios administrativos para poder insertarse adecuadamente en los procesos de internacionalización económica y competir en los mercados mundiales con mayores elementos. Ejemplos lo son los avances en la desregulación económica, la apertura de relaciones comerciales y el énfasis en el desarrollo administrativo y la calidad de los servicios públicos. No obstante, la modernización a escala estatal y municipal ha sido exigua.

Para lograr las transformaciones deseadas en la gestión pública estatal y municipal, se requiere apoyar la generación de conocimientos sobre sus normas, estructuras, procesos, capacidades burocráticas, cultura administrativa, adaptación de tecnología y esquemas de participación social. Una administración pública (y en general, cualquier organización) que no se conozca a sí misma y a su entorno, está destinada a ser un obstáculo al cambio social y a inhibir el desarrollo económico y el bienestar.

La mayoría de los países que han emprendido cambios radicales en sus administraciones públicas, los han sustentado en la creación de centros de investigación aplicada o en el aprovechamiento de los ya existentes, sea que pertenezcan al propio gobierno, a instituciones de educación superior o, incluso, a organizaciones sociales. Muy a menudo, las investigaciones realizadas han podido conjuntar apoyos del

gobierno, de universidades y de asociaciones civiles, todas interesadas en coadyuvar a incrementar la capacidad de gobernar y administrar.

Por otra parte, el conocimiento exigido para potenciar los cambios y transformaciones administrativas, es característico y peculiar: no es ni básico (teórico) exclusivamente, ni aplicado (práctico) solamente. La investigación teórica, producto universitario en su mayoría, es generalmente de carácter disciplinario y está referida al funcionamiento y naturaleza de instituciones públicas; la investigación aplicada (cuando hay) se hace por los propios administradores públicos o se encargan por ellos a consultores privados, con el fin de resolver problemas precisos, careciendo a menudo de rigor metodológico o de posibilidades de generalizaciones útiles.

En realidad, hace falta la generación de un conocimiento que recupere lo mejor de los ya expuestos, que supere la vieja dicotomía teoría-práctica, y los resabios existentes entre los investigadores académicos y los administradores prácticos, necesitados de alternativas para hacer mejor su trabajo y resolver sus problemas.

Esta investigación, que otros han llamado estratégica[74], se distinguiría en tres aspectos:

a) Interdisciplinaria.- Los problemas de gestión pública requieren, para su comprensión y atención, del concurso de expertos en ciencias jurídicas, políticas, económicas, cuantitativas y de información, que aporten visiones complementarias para la generación de conocimientos, para atender problemas complejos sea para el diagnóstico,

diseño o evaluación de políticas, programas o proyectos.

b) Empírica.- En tanto referida a la atención de problemas operativos, vigentes y urgentes, que requieran no una solución inmediatista o eficacista, sino alternativas que promuevan transformaciones de la gestión pública, graduales y selectivas, en un horizonte de largo plazo.

c) Centrada en la Gestión del Cambio.- Dado su propósito innovador, la investigación produciría conocimientos que propicien decisiones estratégicas de adaptación del aparato administrativo a las nuevas condiciones del entorno político-social, y al diseño de nuevos mecanismos de gestión pública y de relacionamiento social.

Complementariamente, pero con la misma importancia, esta investigación aportaría elementos para la enseñanza de la administración pública y para la formación de administradores públicos y directivos de nivel medio y alto. Los conocimientos obtenidos permitirán diseñar casos de estudio, seminarios-taller, y renovar métodos y materiales de enseñanza.

En México no existe institución alguna cuyo contenido esencial sea la investigación en administración pública. Desde luego que hay esfuerzos por generar conocimientos en el área, pero éstos han sido más por los intereses personales de los investigadores, que resultado de una política institucional explícita, programada y financiada adecuadamente. Quizá –habría que reconocerlo- el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en los últimos años ha logrado una significativa presencia en este ámbito. No obstante, es necesario abrir más espacios que satisfagan las evidentes necesidades que se han generado por la mayor democracia

y competitividad de los procesos político-electorales, la alternancia gubernamental que ello ha producido, y por la pretensión que supone que la gerencia privada es "superior" a la pública y que tiene las respuestas a los problemas del cambio administrativo.

Con esta base, se propone la unión de esfuerzos inter-institucionales para crear un Centro/Programa Interdisciplinario de Investigación para la Innovación de la Gestión Pública Estatal y Municipal, que coadyuvaría a analizar, diseñar, proponer e impulsar acciones para modernizar el trabajo de la administración pública, y a fortalecer las acciones de formación y actualización de habilidades de administradores públicos en activo, que propicien mayores niveles de profesionalización.

En el fondo, de lo que se trata es de aprovechar las experiencias, infraestructura y recursos de instituciones nacionales y extranjeras, dedicadas a la investigación y a la formación de servidores públicos, para que, con el concurso de las universidades y los propios gobiernos estatales y municipales, se potencien dichos recursos, adquieran un mayor valor agregado y sirvan para el cumplimiento de sus propósitos esenciales.

No se pretende, consecuentemente, debilitar la muy necesaria (y escasa, por cierto) investigación básica o teórica, ni tampoco de sustituir la investigación práctica (con todas sus limitaciones). Se trata de despojarnos de atavismos y prejuicios, y de crear un ambiente propicio para conocer mejor la gestión pública y, con ello, promover su modernización.

Objetivos

Los cometidos esenciales del Centro/Programa serían:

a) Realizar investigaciones estratégicas (teórico-prácticas) que coadyuven a generar cambios positivos en la gestión pública del estado y municipios.

b) Difundir conocimientos útiles sobre la gestión pública, a partir de resultados alcanzados, sobre todo mediante la constitución de un inventario de experiencias de éxito, nacionales y extranjeras.

c) Propiciar la elaboración de métodos novedosos de enseñanza-aprendizaje de la gestión pública y preparar casos-objeto de estudio para ser usados como material didáctico.

d) Coadyuvar en la formación de servidores públicos de alto nivel en estrecha colaboración con los responsables de las administraciones públicas.

e) Fortalecer, mediante mecanismos adecuados, relaciones de colaboración en proyectos específicos de investigación, con instituciones públicas, privadas y sociales afines.

f) Estimular la generación de proyectos de innovación, mejora o modernización de la administración pública, mediante convocatorias específicas a grupos académicos, sociales, etc.

g) Eventualmente, podría convertirse en un centro que asuma tareas de reclutamiento, evaluación y certificación de competencias relacionadas con funciones administrativas de los servidores públicos.

Colaboración institucional

Un proyecto de esta naturaleza será posible, en la medida en que se pueda generar una gran corriente de apoyo para su operación.

La convocatoria y participación de instituciones cuyos cometidos y preocupaciones converjan en el propósito de innovar el estudio y la práctica de la gestión pública local, deberá ser asumida como esencial para lograr resultados.

Más que destinar nuevos recursos para este fin, se requiere usar los escasos medios disponibles en las instituciones convocadas, para lograr nuevas sinergias y agregar más y mejor valor a lo que han venido desarrollando. Desde luego, no se descarta el recibir financiamiento proveniente de posibles usufructuarios de los productos del centro/programa, en la medida en que éstos se adecuen a sus necesidades y expectativas.

En todo caso, convendría que una institución académica asuma el liderazgo del proyecto y que, en función de ello, incorpore a sus propias dependencias y unidades; convoque a otras afines en el estado o en la región de su influencia e invite a participar a asociaciones civiles, colegios profesionales, organizaciones sociales y a particulares interesados en promover este conocimiento.

La participación de las diversas instancias gubernamentales en el estado (y de estados vecinos), es también fundamental, ya que mucho de lo que se pueda hacer deberá beneficiarlos directamente, además de la decidida participación de servidores públicos responsables de unidades administrativas promotoras de cambios administrativos.

En tal sentido, los apoyos del gobierno del estado, de los ayuntamientos de los municipios de mayor actividad económica y de algunas delegaciones federales en el estado, son fundamentales.

Por otra parte, habría que explorar las posibilidades de que, derivado de los propios convenios de colaboración ya suscritos, las instituciones auspiciadoras promuevan la participación de instituciones académicas y gubernamentales del extranjero, que pudiesen estar interesadas en un proyecto de esta naturaleza.

Todas las instituciones o particulares participantes formarían un Consejo Directivo que se encargaría de aprobar los programas de trabajo y evaluar los resultados. Los términos de su participación se acotarían en el contenido de un Convenio de Colaboración Interinstitucional.

Actividades a realizar

Derivado de los propósitos del Centro/Programa enunciados, se proponen a continuación una serie de actividades expresadas más enunciativa que limitativamente, para dar una idea de las posibilidades y oportunidades asequibles. Desde luego, llegado el caso, se hará necesario elaborar el Programa de Trabajo correspondiente.

a) Líneas de investigación estratégica

- Análisis de las formas y modelos de organización administrativa en los niveles macro, sectorial y microadministrativo, y de los mecanismos de coordinación intergubernamental, federación-estados-municipios.

- Revisión crítica del marco regulatorio-normativo de la gestión pública, a fin de introducir modernos esquemas de competitividad, contratación, etc. aprovechando experiencias de otros países y evaluando los impactos de la regulación en la vida estatal.

- Análisis de los procesos y procedimientos de trabajo, asociados a los sistemas de regulación, sustantivos y de apoyo administrativo, así como a la gestión de servicios de relevancia social, desde su diseño, pasando por su operación y gestión, hasta la evaluación de resultados, efectos e impactos.

- Diseño y evaluación de modelos de profesionalización y carrera administrativa y sus vínculos con la formación de servidores públicos y la administración de personal.

- Análisis y diseño de esquemas y mecanismos de participación social en la gestión pública, en los modos y tiempos para la rendición de cuentas, y en la evaluación y el control de la gestión y políticas públicas.

- Elaborar análisis de administración pública comparada intra e internacionalmente, a efecto de comparar experiencias y aprovechar el "benchmarking publiadministrativo".

- Valoración de oportunidades para incorporar modernas tecnologías de informática y telecomunicaciones a la gestión pública, tanto en sus procesos internos como en los medios de orientación al público y ciudadanos.

b) Difusión de conocimientos

- Integrar un banco de experiencias exitosas de innovaciones en la gestión pública estatal y municipal, y monitorear los esfuerzos realizados en otras latitudes.

- Organizar periódicamente reuniones, seminarios, conferencias para el análisis, discusión y divulgación de resultados de investigaciones, y convocar anualmente a un Congreso Nacional para la Transformación de la Gestión Pública, buscando patrocinios de interesados.

- En la medida de lo posible, editar en una publicación periódica, los resultados de investigaciones y seminarios o, por lo menos, promover en las publicaciones de otras instituciones.

c) Apoyar los procesos docentes y de formación de servidores públicos

- Diseñar, en base a experiencias reales de éxito, casos de estudio que sirvan para la enseñanza de la gestión pública a nivel estatal y municipal, y otros materiales didácticos, derivados de los procesos principales de investigación.

- Diseñar programas específicos para la formación de servidores públicos especializados, bajo novedosos métodos de enseñanza-aprendizaje y de estadías prácticas en oficinas y dependencias gubernamentales, para apoyar la profesionalización de servidores públicos.

d) Estimular la creatividad para propiciar la modernización de

la gestión pública

- Convocar periódicamente a los servidores públicos, estudiosos, investigadores e interesados en la gestión pública, a presentar trabajos-propuestas de innovación administrativa para ser valorados en cuanto a su oportunidad, método, propósito y viabilidad, y otorgar los premios consecuentes.

- Con base en un modelo evaluativo, objetivo e idóneo, otorgar reconocimientos a oficinas, dependencias e instituciones cuyo desempeño haya sido fundado en el profesionalismo, dedicación, calidad y eficiencia de sus miembros, en un ambiente percibido por los ciudadanos y/o usuarios de sus servicios.

Estructura de organización

Para el funcionamiento del Centro/Programa, Se propone, la siguiente estructura de organización:

a) Comité directivo

Integrado por los titulares (o representantes) de las instituciones u organizaciones auspiciadoras, y encargado de aprobar los programas de trabajo, presupuestos anuales, así como evaluar los informes de resultados, y probablemente con una presidencia rotatoria.

b) Consejo consultivo

Integrado por reconocidos investigadores y servidores públicos o miembros de organizaciones sociales, encargado de sugerir trabajos, gestionar apoyos y participar en la difusión de resultados.

c) Consejo académico

Integrado por el cuerpo de investigadores y profesores, así como por el coordinador del Centro/Programa, responsable de fijar: las líneas y políticas de trabajo, aprobar los informes de los investigadores y servir como instancia de discusión y deliberación, tanto para proyectos específicos, como para las directrices y cometidos del Centro/Programa.

d) Coordinador ejecutivo

Designado por el comité directivo a propuesta de su presidente, encargado de dirigir los trabajos del centro, de administrar sus recursos, de preparar los informes correspondientes y de mantener estrechos vínculos con las instituciones auspiciadoras del propio Centro/Programa.

e) Area de investigación

Como el resto de las áreas propuestas, más que unidades administrativas, deben verse como grupos de trabajo y como convenciones para significar tareas a realizar. Eventualmente pudiera designarse a un responsable de las mismas, de manera temporal y rotatoria.

El área de investigación cobijaría a los investigadores que podrán ser de dos categorías:

- Titulares, adscritos permanentemente al Centro/Programa, desempeñando su trabajo de tiempo completo y que pudieran adscribirse por decisión de las instituciones a las que ya pertenezcan o mediante el concurso de ingreso que se estime adecuado.

- Invitados, adscritos temporalmente al Centro/Programa conforme al calendario de actividades correspondientes, aprobado por el Consejo Académico.

f) Area de difusión

Integrada por personas que coadyuven a la divulgación de resultados a través de diversos medios (propios o ajenos),y de la convocatoria para estimular trabajos y propuestas de innovación administrativa.

g) Area de formación y docencia

Integrada por los propios investigadores y auxiliares de investigación (que pudieran ser estudiantes de posgrado con intereses académicos afines) especialmente aquellos que estén trabajando proyectos que se deriven en nuevos métodos de enseñanza o en análisis de casos de estudio. Podrían invitarse a profesores de posgrado de universidades para realizar proyectos específicos asociados a la formación de servidores públicos y que nutran estas actividades.

En todos los casos se buscará apoyos de estudiantes en servicio social o interesados en prácticas de docencia e investigación

para que apoyen todas las actividades del Centro/Programa, bajo tareas específicas y calendarizadas.
Paralelamente se podrá ir organizando un Centro de Información Especializado en Gestión Pública, aunque deberán suscribirse convenios de colaboración con los ya establecidos para aprovechar su infraestructura.

Mecanismos de evaluación

La evaluación institucional y del desempeño de los integrantes del Centro/Programa es fundamental para valorar el cumplimiento de programas de trabajo, los resultados en la producción de conocimiento aplicado y los efectos o impactos producidos en el particular quehacer de las administraciones estatales y municipales.

En esta tesitura, la participación de los involucrados será esencial para lograr una evaluación objetiva, pertinente y útil, a fin de valorar la consecución y apoyo a las actividades comprometidas.

Acuerdo por el que se establecen las Bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México

ACUERDO POR EL QUE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA INTEGRACION, EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

C O N S I D E R A N D O

Que la modernización administrativa constituye un imperativo fundamental para que la administración pública fortalezca su capacidad de organización y conducción del desarrollo económico y social del estado.

Que es política del Ejecutivo a mi cargo, acercar la administración a la población, haciendo más ágil y eficiente los servicios y la atención al público a través de la ejecución de acciones de simplificación administrativa que propicien el fortalecimiento de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno.

Que en el esfuerzo de simplificación y desregulación administrativas, la participación ciudadana es fundamental para la identificación de problemas y el establecimiento de prioridades.

Que las tareas de simplificación administrativa deben responder a las demandas de la población y corresponder a una acción deliberada, planeada, sistematizada y corresponsable del conjunto de Dependencias y Organismos de la Administración Pública Estatal.

Que es necesario ampliar y profundizar las tareas tendentes a hacer más simples los trámites y accesibles las instancias administrativas a las que acuden los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus obligaciones.

Que la simplificación administrativa debe contemplar acciones que promuevan y fortalezcan el proceso descentralizador del gobierno federal hacia el estado y del gobierno del estado hacia sus municipios, a través de los acuerdos de coordinación que se tienen celebrados con las instancias relativas.

En tal virtud, y con fundamento en los artículos 88, fracción XII, y 89, fracción II, de la Constitución Política Local y conforme a lo dispuesto por los artículos 6, 8, 13, 14, 38-bis, fracciones III, XXII y XXIV y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y 1º. Del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría; he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

Artículo 1º.- Se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

Artículo 2º.- La Secretaría de la Contraloría será dependencia responsable del Ejecutivo del estado, de la Coordinación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México. Las demás dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de la administración estatal en sus respectivos ámbitos de competencia con la misma importancia de sus funciones sustantivas, deberán elaborar estudios que permitan en el corto plazo, identificar, diagnosticar, jerarquizar, proponer y ejecutar acciones de simplificación y desregulación administrativa, tendentes a reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que en ellos se efectúan.

Artículo 3º.- El Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México dispondrá las medidas concretas, los compromisos y las acciones inmediatas y mediatas de simplificación. Para su integración se considerarán los resultados de los foros de consulta que se realicen en los sectores público, social y privado, de las acciones de coordinación federal o municipal en su caso, y de todos aquellos medios que permitan captar las sugerencias, peticiones y quejas de la población en el estado.

Artículo 4º.- Las dependencias organismos auxiliares y fideicomisos, deberán simplificar trámites y procedimientos que no impliquen modificaciones a

las disposiciones jurídicas vigentes, estableciendo en lo interno, por disposición y resolución de sus titulares y de sus órganos de gobierno, los mecanismos operativos que sean necesarios para cumplir con las acciones de simplificación.

Artículo 5º.-Los compromisos y acciones de simplificación y desregulación administrativa que se adquieren o definan dentro de la administración pública estatal, podrán considerar entre otros, los siguientes aspectos, los cuales son solo enunciativos y no limitativos del quehacer que, de acuerdo a la naturaleza y particularidades de las dependencias, organismos y fideicomisos, se podrán desarrollar:

I. Revisión de horarios, requisitos y plazos establecidos para la prestación de los servicios o la realización de trámites, a la ciudadanía en general, tendentes a mejorar su calidad y eficiencia.

II. Facilitar a la población los trámites que cotidianamente realiza, acercando las oficinas y la toma de decisiones al lugar en donde se generan las demandas de la propia población.

III. Mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias y organismos involucrados en un mismo procedimiento. De ser posible, instituir una sola instancia para el desahogo de trámites, de los diferentes ámbitos gubernamentales.

Eliminar en los procedimientos y trámites administrativos, la solicitud de documentación

IV. que ya hubiera sido requerida en fases, etapas o instancias previas.

V. Proveer, facilitar y agilizar a los interesados, los medios de acreditación o identificación permanente, cuando en forma recurrente tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia.

VI. Determinar, en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución, y valorar la conveniencia de establecer como medida práctica la aprobatoria tácita en sentido favorable a los particulares, cuando no medie contestación por escrito al planteamiento de los solicitantes dentro de los plazos legales fijados.

VII. Eliminar abundancia de información detallada en las solicitudes y en las exigencias de requisitos que entorpezcan la acción administrativa, mediante el establecimiento de disposiciones precisas y sencillas que eviten el excesivo papeleo o propicien desviaciones o conductas irregulares en los servidores públicos.

VIII. Evitar la reglamentación excesiva y reducir a lo estrictamente indispensable, el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la autoridad.

En general, promover acciones para mantener debidamente informado al público sobre

IX. trámites y servicios, competencia de las instituciones, así como de los servidores públicos responsables de su atención, facilitando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 6º.- El Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, contendrá los compromisos completos y las acciones inmediatas para los últimos meses de 1993, para plantearse posteriormente por periodos anuales, en todo momento deberá dar cabida a la participación ciudadana, sea directamente o a través de sus órganos de representación de conformidad en los medios que defina la Secretaría de la Contraloría. Asimismo, esta dependencia informará periódicamente al Ejecutivo del estado de los resultados obtenidos y propondrá las medias correctivas necesarias.

Artículo 7º.- Cuando las acciones de simplificación impliquen modificación a leyes y reglamentos, se turnaran a la Secretaría de la Contraloría los proyectos o iniciativas de reformas o adiciones para dar la intervención que corresponda a la Secretaría General de Gobierno y la Legislatura del Estado.

Artículo 8º.- Los titulares de la dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, serán responsables, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, de

ejecutar oportuna y eficientemente las medidas y acciones que acuerde el Ejecutivo estatal, al aprobar el Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

Artículo 9º.- La Secretaría de la Contraloría queda facultada para interpretar a efectos administrativos el presente ordenamiento y para dictar las disposiciones que se requieran para su correcta aplicación y cumplimiento.

Artículo 10º.- La Secretaría de la Contraloría podrá coordinarse en los términos de los acuerdos relativos, con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con los órganos competentes de los ayuntamientos de los municipios del estado, cuando las acciones emprendidas trasciendan la esfera de la administración pública federal o municipal en su caso.

Artículo 11º.-La Secretaría de la Contraloría difundirá el Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, así como los logros alcanzados, con el objeto de que la población del estado, quede debidamente enterada de los avances relativos. La misma dependencia vigilará y evaluará las acciones realizadas en ejecución del programa mencionado.

TRANSITORIOS

El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial

"Gaceta del Gobierno".

PRIMERO.- La Secretaría de la Contraloría dará a conocer en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de la publicación del presente acuerdo, los lineamientos para la integración y aprobación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

SEGUNDO.- Los titulares de las dependencias y de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del estado, deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría sus programas específicos de simplificación y desregulación administrativa, en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de aprobación de los lineamientos correspondientes.

TERCERO.- Las secretarías de Finanzas y Planeación y de Administración, proveerán lo conducente en sus respectivos ámbitos de competencia, para el debido cumplimiento del presente acuerdo.

CUARTO.-

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Toluca, Méx., a los veintiún días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.

A T E N T A M E N T E

(Rúbrica)

LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

(Rúbrica)

LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ

SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

Anexo III
Lineamientos para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Estatal

LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACION, EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

1. OBJETIVOS

General

El Programa General de Simplificación Administrativa tiene como objetivo fundamental agilizar, eficientar y transparentar los trámites y servicios que presta la administración pública del Estado de México, a fin de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones o ejercicio de sus derechos, así como alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad en la gestión pública.

Específicos

- Promover, con la participación de los usuarios, la eliminación o reducción de trámites, requisitos e instancias que no agregan valor a la administración pública o al ciudadano.

- Fomentar el desempeño honrado y eficaz de los servidores públicos estatales que participan en la prestación de trámites y servicios públicos.

- Impulsar la mejora regulatoria mediante la eliminación o adecuación de disposiciones jurídico-administrativas que inhiban el desarrollo de las actividades productivas de los particulares.

- Promover la descentralización y desconcentración de funciones y atribuciones a municipios y regiones de la entidad, identificadas como estratégicas para el desarrollo económico y poblacional, a fin de acercar los servicios a los lugares donde se demandan.

- Alcanzar mayores niveles de eficiencia, eficacia y productividad en la gestión pública, con estricto apego al marco jurídico vigente.

- Consolidar la confianza de la ciudadanía en su gobierno.

- Promover la modernización de los sistemas y mecanismos de información, orientación y asesoría a los ciudadanos, sobre las condiciones administrativas en que se prestan los trámites y servicios.

- Evaluar el impacto social y administrativo de las tareas de simplificación y desregulación, dando amplia participación a los beneficiarios y promoviendo programas de contraloría social.

2. POLÍTICAS GENERALES

Vertientes

El Programa General de Simplificación Administrativa ubica sus acciones en cinco vertientes, las que tendrán igualdad de importancia y serán mutuamente incluyentes, siendo éstas:

- Agilización de trámites
- Mejoramiento de la atención al público
- Descentralización y desconcentración administrativa
- Mejora regulatoria
- Transparencia de la gestión pública

Agilización de trámites

Corresponde a acciones tendentes a revisar los procedimientos en los que se sustentan los trámites, a efecto de proceder a la eliminación de requisitos y pasos que no agregan valor, reducción de tiempos de respuesta, supresión de instancias de autorización que no se justifiquen y, en general, todas aquellas acciones orientadas a hacer más ágiles y accesibles los trámites y servicios que la administración pública proporciona a la ciudadanía.

Mejoramiento de la atención al público

En esta vertiente se encuentran acciones orientadas a flexibilizar horarios de atención y plazos establecidos, clarificar

formatos de solicitud, habilitar o fortalecer unidades integrales de atención al público usuario, remodelar y acondicionar espacios físicos de atención a la población, divulgar las condiciones administrativas en que se prestan los trámites y servicios, y facilitar la expresión de quejas y denuncias, entre otras.

Desconcentración y descentralización

La descentralización implica acciones orientadas a transferir facultades del gobierno estatal a las autoridades municipales, sea de materias que les son propias o de aquellas cuya atención resulte más eficaz y eficiente en la instancia municipal.

En tanto, la desconcentración procura acercar territorialmente las oficinas prestadoras de servicios a los usuarios, ampliar la capacidad de respuesta de la administración o bien, delegar funciones para que los trámites y servicios públicos, sean atendidos con oportunidad y agilidad, así como los tiempos de respuesta sean menores.

Mejora regulatoria

Implica la eliminación, sustitución, adecuación o mejora de aquellas disposiciones jurídico-administrativas cuya utilidad ha sido superada por la realidad y, por lo tanto, resultan obsoletas, excesivas y onerosas para los destinatarios.

El modificar disposiciones regulatorias, incluso expedir nuevas en aquellas materias en donde no existan y cuyo costo de vigilancia y supervisión esté más que compensado por sus beneficios, implica hacerlas flexibles, ampliar facilidades

para su cumplimiento y, sobre todo, que representen un instrumento que fomente, y no inhiba el desarrollo de las actividades de los particulares en un marco de respeto al Estado de Derecho.

Transparencia de la gestión pública

Las acciones inscritas en esta vertiente se orientan a promover el desempeño ético de los servidores públicos que tienen a su cargo trámites y servicios caracterizándose éstos por la complejidad en sus procesos de trabajo, tardanza en la resolución de solicitudes, requerimientos de requisitos y documentos innecesarios y, en general, por la molestia, pérdida de tiempo así como el daño ocasionado al patrimonio de los ciudadanos y, en ocasiones, del propio erario público.

Prioridades

Las acciones de simplificación deben considerarse de manera integral en tanto que uno de sus propósitos es la modernización de los servicios públicos.

Para efecto de identificar y dar seguimiento a los compromisos asumidos, convencionalmente se identifican tres grandes grupos de tareas, en orden de importancia:

a) *Acciones prioritarias de alto impacto.*- se consideran las que involucran aquellos servicios recibidos directamente por un público significativo de aquellas acciones de carácter intersectorial o intergubernamental y cuya realización logrará resultados relevantes en la modernización de los servicios.

La alta prioridad de estas acciones deriva de: a) la **intensidad** del esfuerzo de mejoramiento, sobre todo de aquellos problemas que se han hecho críticos, sea por el grado de deficiencia del servicio o por la complicación de éste; b) el **impacto** que produce en la población sea por las molestias provocadas por la baja calidad del servicio o por la proclividad a generar conductas ilícitas en la relación con el público; y c) los recursos que es necesario invertir para transformar los procesos, tecnologías, sistemas y actitudes asociadas al propio servicio o tarea. Dentro de este grupo de alta prioridad, se ubican aquellas funciones que involucran a más de un sector (intersectoriales) y/o más de un ámbito de gobierno (intergubernamental). A éste pertenecen también las funciones desarrolladas por las dependencias globalizadoras al ejercer sus atribuciones de coordinación y **regulación** de las dependencias y organismos auxiliares de la administración estatal.

b) *Acciones de modernización de sistemas y funciones sustantivas.-* La segunda prioridad de atención se centra en aquellas acciones de mejoramiento de la operación de los sistemas esenciales de la institución que no obstante su importancia relativa, su condición y situación no es crítica y su efecto no alcanza a núcleos significativos de población. No obstante, su modernización se funda en la conveniencia de contribuir al mejoramiento integral de la institución.

c) *Acciones de modernización de sistemas y funciones de apoyo administrativo e institucional.-* Se refieren a las tareas de mejoramiento integral de los sistemas de gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, así como de aquellos que faciliten la adaptación de la

institución a su medio ambiente (servicios de asesoría, consultoría, comunicación, jurídicos, etc.).

Invariablemente, las prioridades se determinarán en cuanto a su contenido por lo que establezca el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 y por las políticas fijadas por el titular del Ejecutivo estatal. Se espera que en las acciones de simplificación predominen aquellas de mayor calidad e impacto social por la simple cantidad de acciones con poca efectividad.

Temporalidad

El Programa General de Simplificación Administrativa se integrará anualmente con las propuestas y compromisos de las dependencias y organismos auxiliares, aprobados previamente por el titular del Ejecutivo estatal.

Las acciones de simplificación que por su relevancia y profundidad se ubiquen en un horizonte temporal de mediano o largo plazo, es decir, de más de un año, deberán especificar la etapa de realización en el periodo anual correspondiente, de manera precisa.

Corresponsabilidad

El Programa General de Simplificación Administrativa Pública, es el instrumento para coordinar la participación de todas las instancias de la administración estatal y de las organizaciones sociales, en el esfuerzo común de elevar la calidad y eficiencia de la gestión pública.

El programa se integrará, ejecutará y evaluará en un esquema

de corresponsabilidad y coordinación entre las dependencias estatales y de participación de la sociedad, sean los ciudadanos de manera individual o a través de grupos representativos organizados. El éxito del programa dependerá del cumplimiento de la responsabilidad de cada parte.

Bajo este esquema, la Secretaría de la Contraloría se encargará de la integración del Programa General Anual, de la coordinación, de la ejecución de acciones intersectoriales o intergubernamentales y de su seguimiento y evaluación periódicas; todo ello fundado en una normatividad clara, flexible y actualizada.

En tal virtud, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa podrá formular propuestas adicionales, sugerir medidas correctivas y, en última instancia, recomendar la investigación de posibles presunciones causales de responsabilidad administrativa, derivadas de su función de evaluación.

Las dependencias y organismos auxiliares se encargarán de integrar sus propuestas anuales, tanto en términos sectoriales como institucionales, realizar los diagnósticos respectivos, instrumentar conforme al calendario aprobado las medidas de simplificación, capacitar al personal involucrado (lo que implica la renovación de actitudes y aptitudes), realizar la difusión necesaria de las medidas asumidas y evaluar los impactos de la simplificación, tanto en términos administrativos como sociales.

Los responsables sectoriales deberán integrar los informes de avances correspondientes y remitirlos mensualmente a la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, de la Secretaría de la Contraloría.

Las propias instancias estatales deberán facilitar a los ciudadanos la información que requieran para cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos, así como los medios para presentar sus quejas, denuncias, inconformidades y/o sugerencias, con la garantía que serán debidamente atendidas. Por otra parte, se deberá mantener estrecho contacto con las organizaciones sociales en el estado, para recoger sus opiniones y recomendaciones de simplificación de trámites y modernización de servicios públicos.

Es necesario subrayar que la ejecución de muchas medidas de simplificación requerirán la erogación de recursos financieros, por lo que será necesario que las dependencias y organismos auxiliares tomen previsiones necesarias del caso, dado que tales gastos serán con cargo a su propio presupuesto.

En esta tesitura, la coordinación del programa estará atenta para promover la simplificación en el ámbito municipal y proporcionar asesoría y apoyo a las instancias correspondientes de los poderes Legislativo y Judicial, todo ello con pleno respeto a la autonomía de la que gozan.

3. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

Coordinación global

El Programa General de Simplificación Administrativa contará con el Comité Estatal de Simplificación Administrativa como la máxima instancia de coordinación y evaluación global de sus acciones. La preside el titular del

Ejecutivo estatal; como vocales, los titulares de las secretarías, Procuraduría General de Justicia, y coordinadores generales, así como los directores generales del Instituto de Salud del Estado de México y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Fungirá como Secretario Técnico el Secretario de la Contraloría.

El comité se reunirá periódicamente para informar a la sociedad de los avances y resultados que en la materia alcance el gobierno estatal, tratando en cada reunión temas específicos y a las que se podrán invitar a representantes de organizaciones sociales, gremiales y profesionales, así como servidores públicos vinculados con los asuntos que se traten.

Coordinación sectorial

En cada una de las dependencias y organismos auxiliares, se constituirá un comité sectorial de simplificación administrativa, el cual será responsable de coordinar, impulsar, orientar, dar seguimiento y evaluar las tareas que se ejecuten en su respectivo sector. Sesionará periódicamente para informar y analizar los avances y resultados alcanzados en esta materia, así como apoyar aquellas tareas que muestren retraso en su ejecución, a efecto de cumplir con los proyectos asumidos en el marco del programa referido.

Cada comité se integrará de la siguiente forma:

- Un coordinador sectorial de simplificación administrativa, el cual será representante del sector ante el Programa General de Simplificación Administrativa. Será designado por el titular de la dependencia coordinadora de sector o por

los directores generales cuando se trate de organismos no sectorizados. Se recomienda que sea un servidor público de alto nivel jerárquico, con autoridad para tomar decisiones y con una amplia visión del funcionamiento del sector.

- Por responsables institucionales, quienes serán los titulares de las direcciones generales o de área, coordinación o sus equivalentes, que hayan asumido compromisos de simplificación administrativa. Sus tareas se orientarán a formular, ejecutar, informar y evaluar las tareas que en esta materia comprometan sus respectivas áreas administrativas.

- Un representante de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría, quien dará seguimiento a la ejecución de los compromisos asumidos y propondrá medidas preventivas o correctivas para fortalecer su desarrollo.

- Un representante del órgano de control interno de la dependencia, u organismo auxiliar.

Funciones del coordinador sectorial

- Distribuir oportunamente a los responsables institucionales los "Lineamientos para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública del Estado de México", así como cualquier otra información que se genere al respecto, y apoyarles en la identificación y priorización de los compromisos que en la materia asuman.

- Recopilar, analizar y remitir a la Coordinación del Programa

General de Simplificación Administrativa (CPGSA) los informes mensuales de avances y resultados de los compromisos asumidos por el sector, en los formatos y plazos establecidos.

- Convocar a reuniones de trabajo, por lo menos cada bimestre, a los integrantes del comité sectorial de simplificación administrativa, con el propósito de evaluar los avances alcanzados, identificar obstáculos y sugerir alternativas de solución.

- Verificar que las acciones de capacitación asociadas a proyectos de simplificación administrativa, se realicen conforme a los plazos y términos comprometidos.

- Realizar, con apoyo de los responsables institucionales, evaluaciones sobre el avance y resultados de las acciones de simplificación que se vayan instrumentando, a efecto de analizar y proponer las medidas preventivas que procedan.

- Acordar en el seno del comité, la forma y medios que se utilizarán para difundir las acciones y resultados de simplificación administrativa.

- Promover ante la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa la integración de grupos de trabajo interinstitucionales, cuando la naturaleza y alcance de los proyectos haga necesaria su formalización, así como participar en las reuniones a las que se convoquen.

Funciones de los responsables institucionales

- Identificar, diagnosticar y priorizar las tareas de simplificación administrativa de acuerdo a las estrategias, objetivos y acciones sustantivas del sector.
- Someter anualmente a la consideración de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, por conducto del coordinador sectorial, los proyectos del área que integrarán el Programa Sectorial de Simplificación Administrativa.

- Promover las acciones necesarias para la ejecución de sus compromisos de simplificación administrativa, reportar en tiempo y forma los avances, vigilar su operación y realizar evaluaciones de los resultados.

- Participar en las reuniones del comité sectorial de simplificación administrativa, presentando la información que le sea requerida y atender las recomendaciones que estime necesarias ejecutar.

- Participar, a solicitud de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, en reuniones de grupos de trabajo intra e intersectorial en los que se traten asuntos relacionados con la ejecución de proyectos de desarrollo administrativo en los que por su naturaleza y alcance deban intervenir diferentes unidades administrativas con competencias en la materia.

- Evaluar el impacto social y administrativo de las tareas de simplificación.

- Difundir, conforme a los lineamientos del Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, las acciones de simplificación y desregulación, que sean de su competencia

y que se encuentren concluidas y en plena operación.

Contralorías internas del sector central y auxiliar

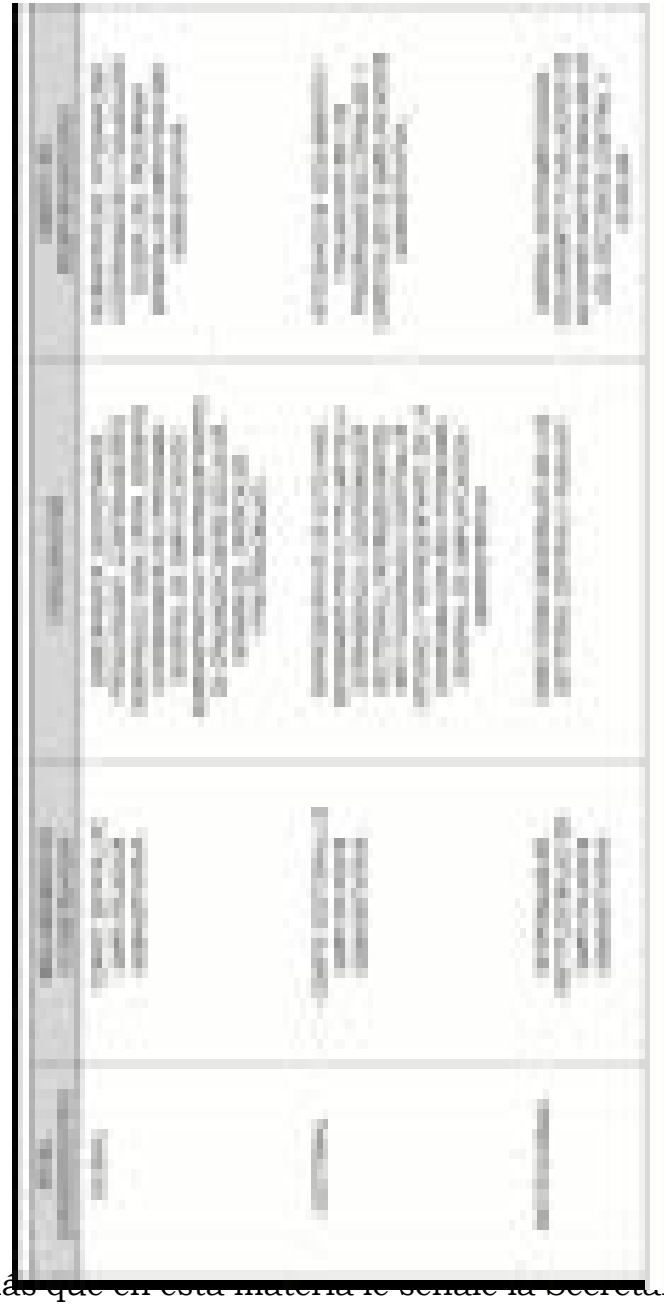
- Realizar diagnósticos del aspecto organizacional, funcional, regulatorio y comportamental del sector, a efecto de encontrar áreas de oportunidad que permitan eficientar el quehacer administrativo y elevar la calidad de los trámites y servicios.

- Verificar el envió, por parte del coordinador sectorial de simplificación administrativa, de los informes mensuales de avances de simplificación y transparencia en el tiempo y forma acordados.

- Participar en las reuniones del comité sectorial para conocer los avances y resultados del Programa Sectorial de Simplificación Administrativa, a efecto de contar con mayores elementos para realizar sugerencias o recomendaciones que apoyen el cumplimiento de metas y objetivos previstos de alcanzar.

- Coadyuvar en la evaluación de proyectos de simplificación concluidos y en operación, así como en aquellos asuntos que por molestias, baja calidad en el servicio, lo complicado de su procedimiento o por la proclividad a generar conductas ilícitas, resulte inaplazable su revisión y solución.

- Verificar que las dependencias y organismos de la administración pública estatal cuenten con instrumentos administrativos formalizados y actualizados, y realizar supervisiones sorpresivas para cerciorarse de su eficaz aplicación y cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a manuales de procedimientos.



- Las demás que en esta materia le señale la Secretaría de la

4. ESTRATEGIAS PARA LA INTEGRACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMAGENERALDESIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Contraloría.

El Programa General de Simplificación Administrativa se integrará con los compromisos que anualmente comprometan las dependencias y organismos auxiliares para agilizar, eficientar y transparentar sus procesos internos de trabajo y los trámites y servicios que ofrecen a los ciudadanos.

La realización de esta práctica implica, por parte de las dependencias y organismos auxiliares, la elaboración de diagnósticos en los que se definan con la mayor precisión posible, los problemas que inhiben u obstaculizan la prestación ágil y eficiente de trámites y servicios públicos, así como precisar aquellos aspectos que pueden ser atendidos a través de procesos de simplificación administrativa.

En la integración de los programas sectoriales de simplificación, las dependencias y organismos auxiliares deberán prever, en los casos en que se requieran, los recursos financieros, humanos, tecnológicos o informáticos necesarios para la ejecución de las acciones comprometidas, los cuales deberán considerarse en el presupuesto anual correspondiente de la unidad administrativa directamente responsable de su implementación.

Diagnóstico

Todo proceso de simplificación administrativa deberá iniciar con la elaboración de un diagnóstico en el que se analicen las condiciones que prevalecen en los diferentes sistemas, funciones, procesos y normas de las unidades administrativas en donde de pretenden realizar acciones concretas.

El diagnóstico debe permitir la detección de problemas, insuficiencias, desviaciones, omisiones, duplicidades, incumplimiento, instancias excesivas y aquellas otras limitaciones que sean motivo de una baja calidad en los trámites y servicios sujetos a revisión. Los problemas que se detecten deberán plantearse en sus dimensiones cuantitativas como sociales.

La realización del diagnóstico implica el análisis de las expectativas y demandas que tienen los usuarios respecto a un trámite o servicio específico; los resultados de evaluaciones, las indicaciones de los directivos, el grado en que el medio determina la calidad en que se presta el trámite; y por supuesto, las prioridades contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. Debemos recordar que la definición del problema es una decisión imprecisa que marca el posterior desarrollo de las actividades. Una definición moderada del problema puede llevar al incumplimiento de los objetivos planteados o una parcial atención de las deficiencias encontradas.

Una vez detectada la magnitud del problema, las unidades administrativas deberán analizarlo para conocer que parte(s) de éste pueden ser atendidas a través de procesos de simplificación administrativa, a efecto de no sobrevalorar los alcances y beneficios de un ejercicio de este tipo. Conociendo la problemática administrativa a atender, se deberán identificar, jerarquizar y priorizar las alternativas que coadyuven a

solucionar o mitigar el problema detectado; asimismo, es recomendable que en cada una de ellas se analicen sus costos, efectos y beneficios, con el propósito de identificar los que resulten, por sus medios e impactos, los más viables y factibles en su ejecución.

De igual forma, las alternativas de mejora que se formulen deberán ser integrales, considerando los diversos elementos y sistemas que es necesario modificar para alcanzar los objetivos planteados (aspecto organizacional, estructural, comportamental, relacional, reglamentario, entre otros). Deberán ser catalogadas como alternativas de alto impacto social o administrativo, de tal suerte que sus impactos beneficien a un número importante de usuarios en la realización de sus gestiones ante oficinas públicas.

Para complementar este ejercicio, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa propondrá a las dependencias y organismos auxiliares tareas concretas de simplificación que por su naturaleza, orientación y beneficios previstos obtener, resulte implazable su ejecución y cumplimiento.

Formulación

Una vez identificadas las posibles alternativas de simplificación administrativa, los responsables institucionales y los titulares de las dependencias y organismos auxiliares, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán seleccionar aquellas alternativas que, de acuerdo a su naturaleza, condiciones, recursos a emplear e impactos a obtener, resulten viables y factibles en su ejecución y sean de alto impacto para el fortalecimiento de la administración pública estatal y el

mejoramiento de la calidad de los servicios.
La formulación implica, a la vez, que en las alternativas seleccionadas, traducidas éstas en proyectos específicos de simplificación administrativa, se defina con claridad el objetivo previsto alcanzar; las acciones, actividades y tareas necesarias para el cumplimiento de ese objetivo; los tiempos de realización y los beneficios esperados, en términos de indicadores de gestión o de beneficio social.

La formulación de esos elementos se hará en la cédula de compromisos, misma que deberá ser rubricada por el titular de la dependencia u organismo auxiliar, previa revisión y autorización por parte del coordinador sectorial de simplificación y el responsable institucional respectivo.

Las acciones de simplificación que se propongan podrán orientarse, entre otras, a las siguientes tareas:

- Suprimir trámites obsoletos y servicios inoperantes.

- Eliminar requisitos injustificados.

- En trámites eslabonados o que son parte de un mismo proceso de autorización, eliminar la solicitud de documentos que haya sido requerida en pasos o instancias previas, para lo cual resulta necesaria la coordinación entre las instancias participantes en un mismo trámite y servicio, visto éste de forma integral y horizontal y no departamental o vertical.

- Desconcentrar la toma de decisiones y soluciones al lugar donde se generan recurrentemente las demandas de la población. Estas tareas deberán estar plenamente justificadas por los beneficios previstos lograr.

- Revisar horarios, términos y días establecidos para la presentación de los servicios, ajustándolos a los requerimientos de los usuarios y a la demanda del servicio.

- Promover y gestionar las modificaciones a la normatividad excesiva o innecesaria, y evitar la reglamentación que no agrega valor a la administración pública o a los ciudadanos en la realización de sus gestiones.

- Implementar procesos de mejora regulatoria.

- Establecer o mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias y organismos auxiliares de los distintos ámbitos de competencia cuando una tarea de simplificación así lo requiera.

- Mantener oportuna y eficazmente informado al público usuario sobre las condiciones en que se prestan los trámites y servicios.

- Habilitar y/o fortalecer el funcionamiento de las ventanillas únicas de gestión para atender en un solo lugar diversos trámites que solicitan los ciudadanos.

- Establecer mecanismos que permitan transparentar la prestación de trámites o servicios, cuidando en todo momento el interés general de los usuarios.

- Reducir la discrecionalidad de los servidores públicos a lo estrictamente necesario, de tal modo que sus actos estén

apegados a la normatividad jurídica y administrativa.

Por otro lado, en la etapa de formulación se debe preveer la forma en cómo se ejecutarán los compromisos asumidos, a efecto de preparar las condiciones necesarias para que las tareas o acciones programadas puedan tener un inicio eficiente y oportuno. En esta fase se deberán considerar los recursos humanos, financieros, técnicos y de información, que combinados racionalmente permitan alcanzar los impactos previstos; los responsables directos de las tareas que se programen, los mecanismos que permitan dar seguimiento a las acciones realizadas y los criterios bajo los cuales se llevará a cabo una evaluación de los avances y resultados.

En el caso de los recursos que se emplearán para ejecutar las tareas de simplificación, estos deberán considerarse en los presupuestos anuales de las unidades administrativas directamente responsables de dichas tareas o bien, buscar fuentes de financiamiento para cubrir los gastos o inversiones a realizar en la ejecución de los compromisos asumidos en la materia.

Ejecución

Una vez que las dependencias y entidades han definido las tareas de simplificación administrativa que ejecutarán para alcanzar los objetivos previstos, deben de preparar las condiciones administrativas y jurídicas que sean necesarias para la implementación de los compromisos asumidos.

Esta etapa del Programa Sectorial de Simplificación, implica que se definan con precisión los responsables directos de ejecutar una actividad o acción, los tiempos programados para su realización y la forma en que se organizarán y distribuirán

los recursos necesarios para cumplir las tareas.

Debe evitarse en esta fase, la duplicidad de esfuerzos de las unidades administrativas o servidores públicos en una misma actividad o acción; la disipación de recursos destinados para la ejecución del Programa de Simplificación; la alteración de los objetivos inicialmente establecidos, lo cual no limita que puedan realizarse ajustes a las estrategias diseñadas.

La puesta en práctica de las medidas de simplificación deberá apoyarse en la elaboración o actualización de instrumentos administrativos (manuales y guías), y en el uso de medios de información de fácil acceso y entendimiento al público usuario.

Asimismo, debe informarse a los servidores públicos involucrados, sobre las acciones de simplificación que habrán de implementarse en sus respectivas áreas, así como motivar su participación y colaboración en la ejecución de tareas y cumplimiento de objetivos.

Parte de éxito de las acciones de simplificación administrativa, radica en el diseño y aplicación de tareas de capacitación y difusión. La capacitación que se brinde a los servidores públicos para potenciar sus habilidades y actitudes, permitirá que los proyectos de simplificación tengan respuesta favorable en su implementación y puedan cristalizar sus beneficios en las ventanillas de atención al público, de lo contrario, cuando no existe conocimiento de las bondades que un ejercicio de este tipo permite, se generan conductas indiferentes o contrarias a los propósitos de la organización, los cuales terminan diluyendo los fines de cualquier programa.

Por su parte, la difusión en su primera etapa, permitirá informar a los usuarios de un servicio y a la ciudadanía en general, de las medidas tanto comprometidas como realizadas por las dependencias y organismos auxiliares dentro del Programa General de Simplificación Administrativa.

Dentro de la etapa de ejecución, existirán algunas acciones cuya definición y planteamiento inicial no se ajusten a las condiciones en que desean implementarse, debido probablemente a cambios en esquemas organizacionales, funcionales y reglamentarios, lo cual ocasionará, por un lado, que las estrategias y objetivos queden rebasados ante nuevas exigencias sociales o administrativas, o bien que estos cambios obstaculicen el cumplimiento de los fines establecidos inicialmente. En ambos casos deben realizarse ajustes necesarios que permitan al actuar administrativo ser congruente con el objetivo general de la política de simplificación administrativa: agilizar, eficientar y transparentar la relación entre el gobierno y la sociedad.

Seguimiento y Evaluación

Para conocer el grado de efectividad de las acciones de simplificación administrativa así como su impacto social, es importante definir mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos, en diversos momentos e instancias.

El seguimiento inmediato cae bajo la responsabilidad del coordinador sectorial de simplificación quien, con base en la información recopilada de los propios responsables institucionales, integrará los reportes de avances en la cédula, mismos que serán remitidos oportunamente a la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa

(CPGSA), debidamente validados y formalizados en el tiempo y forma establecidos para tal efecto.

Los informes de avances y resultados serán analizados periódicamente por el comité sectorial de simplificación, con el propósito de validar la información y ampliar detalles de interés. Para dicho fin, al inicio de cada año se elaborará conjuntamente con la CPGSA un calendario de las reuniones bimestrales del comité, para valorar las tareas realizadas y proponer las medidas correctivas correspondientes.

Independientemente de ello, la Secretaría de la Contraloría, a través de la CPGSA o de sus órganos de control interno, podrá realizar evaluaciones y aplicar encuestas de opinión entre los usuarios de los trámites y/o servicios para evaluar la efectividad e impacto de las medidas de simplificación. Para realizar esta actividad, la CPGSA utilizará como referencia inmediata los informes de avances que haya formulado el responsable institucional, así como los soportes documentales remitidos en su oportunidad.

Al término de la verificación de las acciones, la Secretaría de la Contraloría elaborará un reporte de evaluación en el que se asentarán las observaciones y comentarios pertinentes en la fecha que se efectuó la verificación.

Como resultado de ello, podrá remitir el dictamen de evaluación y solicitar la aplicación de las medidas preventivas y/o correctivas que estime idóneas para que las dependencias y organismos auxiliares cumplan con los compromisos asumidos.

La participación de la ciudadanía constituye un elemento insustituible en el proceso de evaluación de las acciones de simplificación, por lo cual es necesario realizar encuestas periódicas para conocer la forma en que los usuarios de un trámite o servicio perciben la calidad y atención con que se brindan. Sus aportaciones constituyen un indicador para conocer el impacto social de las tareas de simplificación y, a partir de ellas, formular nuevas acciones de mejora que permitan en el corto, mediano o largo plazo, alcanzar los objetivos previstos.

Es necesario que en esta etapa, se amplíen los esquemas de contraloría social para que se evalúe la calidad en que se prestan los trámites y servicios públicos.

Esta evaluación es independiente de la que están obligadas a realizar las dependencias y organismos, en el sentido de valorar el impacto social y administrativo de las acciones

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Hernández, Felipe, "La simplificación administrativa en la administración pública del Estado de México", en **Revista del IAPEM: Simplificación de la Administración Pública Estatal,** No. 20, octubre-diciembre 1993, Toluca, págs. 19-32.

Arellano Gault, David y Liliana Ribera Sánchez, "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", en **Gestión y Política Pública,** Vol. VIII. No. 1, págs. 89-119, México, 1er. semestre de 1999, CIDE.

Argüelles, Antonio, "Calidad total en la administración pública: la experiencia de SECOFI", en **Gestión y Política Pública,** Vol. IV, No. 2, México, 2do. semestre de 1995, págs. 431-458, CIDE.

Ayala Espino, José, **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público,** Diana, México, 2000, pág. 131.

Bañón Martínez, Rafael, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: origen y tendencias actuales", en **La Nueva Administración Pública,** Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Baranda García, Alfredo, **Memoria de Gobierno, 1981-1987,** Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987.

Bardach, Eugene, **Getting Agencies to Work Together,** Brooking Institution Press, Washington, 1998.

Barrera Zapata, Rolando y Víctor M. Ramos Ríos, "Problemas y perspectivas de la simplificación municipal", en **Modernización de la Gestión Pública en las Administraciones Municipales del Estado de México,** Secretaría de la Contraloría-IAPEM, Toluca, 1999.

Barrera Zapata, Rolando, "Desregulación, simplificación y una nueva ética en el servicio público", en **Revista IAPEM: Reforma del Estado y Gestión Pública,** No. 44, octubre-diciembre 1999, Toluca, págs. 141-171.

Barrera Zapata, Rolando, "El programa de simplificación de la administración pública estatal, 1994", en **Revista del IAPEM: Simplificación de la Administración Pública Estatal,** No. 20, octubre-diciembre 1993, Toluca, págs. 33-40.

Barrera Zapata, Rolando, "La dinámica de la descentralización de los municipios en el Estado de México", en **Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal,** No. 60, INAP, México, 1998.

Barrera Zapata, Rolando, "La ventanilla única una forma de organización en la gestión pública", en **Revista del IAPEM: Ventanilla Unica de Gestión: una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público,** No. 25, enero-marzo en 1995, Toluca, págs. 41-50.

Barzelay, Michael, **Atravesando la Burocracia, una Nueva Perspectiva de la Administración Pública,** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. FCE, México, 1998.

Beteta, Mario Ramón, **Dos Años Cumplidos,** Gobierno del Estado de México, Toluca, 1989.

Cabrero Mendoza, Enrique, (Coord.), **Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos,** Porrúa-CIDE, México, 1998.

Chávez Presa, Jorge A., **Para Recuperar la Confianza en el Gobierno,** FCE, México, 2000.

Crozier, Michel, **Como Reformar al Estado,** FCE, México, 1988.

De Brawer, Jean Louis, "Reflexiones sobre la simplificación administrativa", en **Encuentro Internacional de Simplificación Administrativa,** México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-INAP, 1987, págs. 97-107.

Díaz de León Valdez, Carlos, "Modernización de la gestión pública: experiencias potencialmente aplicables para el gobierno del Estado de México", en **Control Gubernamental,** Año 1, No. 1, octubre-diciembre de 1993, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, págs. 8-16.

Gaebler, Ted A., **Cómo Reinventar un Gobierno,** Diana, México, 1995.

Gobierno del Estado de México, **Cuadernos Técnicos,** Secretaría de Administración, Toluca, 1997.

Gobierno del Estado de México, **Cuarto Informe de Gobierno,** G. E. M., Toluca, 1993.

Gobierno del Estado de México, **Desregulación: Planteamientos Fundamentales y Retos Actuales,** Secretaría de la Contraloría, (mimeo), Toluca, 1995.

Gobierno del Estado de México, **Memoria del Programa de Simplificación Administrativa,** Secretaría de Administración, septiembre 1987-junio 1989, Toluca.

Gobierno del Estado de México, **Memoria: Dos Administraciones, Cuatro Periodos Gubernamentales y 12 Años de Acciones,** Secretaría de Administración, Toluca, 1993.

Gobierno del Estado de México, **Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999,** Secretaría de Administración, Toluca, 1995.

Gobierno del Estado de México, **Reglamento Interior y Manual General de Organización de la Secretaría de la Contraloría,** G. E. M., Serie de Cuadernos No.29, Toluca, 1997.

Gore, Al, **Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso,** Edamex, México, 1996.

Guerra Felix, Luz Esther, "La simplificación administrativa en el ámbito educativo", en **Control Gubernamental,** Año 1, No. 1, octubre-diciembre de 1993, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, págs. 52-60.

Guy, Peters B., **La Política de la Burocracia,** FCE, México,

1999.

Haro Bélchez, Guillermo, (Coord.), **Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México de 1993-1999,** Toluca, 1999.

Haro Bélchez, Guillermo, "La simplificación administrativa en la administración pública del Estado de México", en **Revista del IAPEM: Simplificación de la Administración Pública Estatal,** No. 20, octubre-diciembre 1993, Toluca, págs. 19-32.

Horwitz, Robert, "Desregulación como proceso político", en **Gestión y Política Pública,** Vol. IX, No. 1, México, 1er. semestre de 2000, págs. 137-148, CIDE.

Instituto Nacional de Administración Pública–Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, **Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana,** INAP, México, 1999.

Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno de Tabasco, **Federalismo y Reforma Administrativa Municipal,** México, 1999.

Kliksberg, Bernardo, (Comp), **La Reforma de la Administración Pública en América Latina,** INAP-España, Madrid, 1984.

Leobardo Jiménez, Pedro, **Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular y Social en el Estado de México 1994-1997,** IAPEM, Toluca, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 1981.

Martínez, Gabriel y Guillermo Fáber, **Desregulación Económica (1989-1993),** FCE, México, 1994.

Metcalfe, Les y Sue Richards, **La Modernización de la Gestión Pública,** Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1986.

Millán B. Julio A., "La Productividad y la Simplificación Administrativa", en **Revista de Administración Pública,** No. 65/66, INAP, México, D.F., enero-junio 1986.

Mitnick, Barry M., **La Economía Política de la Regulación,** FCE, México, 1989.

Moctezuma B., Esteban y Andrés Roemer. **Por un Gobierno con Resultados,** FCE, México, 1999.

Nunberg, Barbara, "Quien no oye consejo...Inducción transnacional de la reforma administrativa", en **Gestión y Política Pública,** Vol. VII, No. 2, México, 2do. semestre de 1998, págs. 403-430, CIDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE,** Ministerio para la Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **Reforma Regulatoria en México,** OCDE, México, 1999.

Ortega Lomelín, Roberto y Sussy Keosseyian Shamgostian, "La reforma administrativa inglesa y el estatuto ciudadano", en **Federalismo y Desarrollo,** BANOBRAS, México, Año 9, No. 49 págs. 19-24 (mayo-junio 1995).

Osborne, David, y Ted Gaebler, **La Reinvención del Gobierno,** Paidos, Buenos Aires, 1998.

Pardo, María del Carmen, "La experiencia reformista mexicana", en **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México,** INAP, México, 1992.

Pardo, María del Carmen, **La Modernización Administrativa en México,** INAP-Colegio de México, México, 1990.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1993.

Ponce de León, Xavier, "La simplificación de la administración pública federal", en **Simplificación Administrativa, Revista de Administración Pública,** No. 65/66, INAP, México, enero-junio 1986.

Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, **Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal.** s.p.i.

Salinas, Alberto, **La Reforma Administrativa,** FCE, México,

1975.

Sánchez González, José Juan, **Administración Pública y Reforma del Estado en México,** INAP, México, 1998.

Sánchez y Sánchez, Gerardo, **Mejora Regulatoria en la Administración Pública del Estado de México,** Documento presentado en el Seminario de Desregulación y Mejora Regulatoria en la Administración Pública, marzo 1999, Toluca.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994,** México, D.F., 1994.

Secretaría de la Contraloría, **Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México,** Gaceta del Gobierno, 28 de octubre de 1993, Secretaría de la Contraloría.

Secretaría de la Contraloría, **Desregulación y Simplificación Administrativa,** Secretaría de la Contraloría, Boletín No. 17, marzo-abril de 1998, Toluca.

Secretaría de la Contraloría, **Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación,** Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1998.

Secretaría de la Contraloría, **IX Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa,** Secretaría de la Contraloría,

Serie de Cuadernos No. 43, Toluca, 1997.

Secretaría de la Contraloría, **Memoria de la Primera Reunión para el Intercambio de Experiencias en la Modernización de los Servicios de la Administración Pública,** Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1997.

Secretaría de la Contraloría, **Memoria de Simplificación Administrativa y Desregulación Económica en las Administraciones Municipales del Estado de México 1994-1996,** Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1996.

Secretaría de la Contraloría, **Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1996,** Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 34, Toluca, 1997.

Secretaría de la Contraloría, **Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1997,** Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 46 Toluca, 1998.

Secretaría de la Contraloría, **Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1998,** Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 60 Toluca, 1999.

Secretaría de la Contraloría, **Secretaría de la Contraloría: Seis Años de Retos, Avances y Reflexiones (1993-1999),** Secretaría de la Contraloría, Toluca, 1999.

Secretaría de la Contraloría, **Sistema Electrónico de**

Contrataciones Gubernamentales "COMPRANET EDOMEX", Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 64, Toluca, 1999.

Secretaría de la Contraloría, **VII Reunión del Comité Estatal de Simplificación Administrativa,** Secretaría de la Contraloría, Serie de Cuadernos No. 36, Toluca, 1997.

Vazquez Cano, Luis I., "La simplificación administrativa", en **La Administración Pública Contemporánea en México,** SECOGEF-FCE, México, 1993.

Velasco Monroy, Santiago, "Cambio y Modernización de la Administración Pública en el Estado de México: 1989-1993", en **Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal,** IAPEM, No. 18, abril-junio, Toluca, 1993.

Velasco Monroy, Santiago, **Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva 1824-1992,** IAPEM, Toluca, 1993, 334 pp.

Vertiz Galván, Miguel Angel, "El combate a la corrupción en