

Simplificación Administrativa en la Integración de los Expedientes Técnicos

ING. CELESTINO BAYLÓN GUERRERO
Contralor General de Guerrero

Desde hace tiempo, la Simplificación Administrativa ha estado presente en todo proceso de reforma y modernización de la administración pública, figurando como estrategia de gran valor para mejorar la prestación de servicios públicos y agilizar los trámites administrativos.

Impulsada en sus orígenes por el gobierno federal, la Simplificación Administrativa se ha extendido a los órdenes de gobierno estatal y municipal, en donde, paulatinamente, abriéndose espacios y ganando terreno día con día, da muestras hoy de logros muy importantes.

No obstante lo significativo de los avances, la modernización de la administración pública y con ella la Simplificación Administrativa, continúan siendo demandas muy sentidas de una sociedad que evoluciona aceleradamente y que exige, todos los días, más y mejores servicios y una atención expedita en los trámites que realiza.

Una respuesta adecuada a dichas exigencias, no se limita, por supuesto, sólo a procurar el progreso de los programas de modernización, sino a comprometer mayores esfuerzos hasta lograr la sincronía con la sociedad y sus cambios, acelerando la transformación de las administraciones públicas estatales y municipales en organizaciones eficaces, eficientes y con alto sentido de servicio, que satisfagan a la población y obtengan su confianza.

En este contexto, la simplificación administrativa no consiste solamente en eliminar irreflexivamente requisitos y controles de los procesos, teniendo en

mente sólo su agilidad, sino más bien, en discernir entre lo que es indispensable y lo que es superfluo, para definir finalmente cuáles son los requerimientos mínimos necesarios de cada trámite, que garanticen los resultados deseados; algunas veces, por lo mismo, y aunque parezca paradójico, será necesario agregar nuevos requisitos y/o controles a los establecidos, si el estudio realizado muestra su conveniencia.

La intención de ilustrar con un ejemplo los excesos en que ocasionalmente se incurre cuando la simplificación es mal entendida, me lleva a referirme al caso de los expedientes técnicos de obra simplificados.

EXPEDIENTE TÉCNICO SIMPLIFICADO

Uno de los problemas que se presentó, años atrás –1989-1990-, al tomar el gobierno federal la determinación de confiar a los ayuntamientos y comités ciudadanos la ejecución de obras fue la incapacidad de estos para elaborar, oportunamente y en forma, sus expedientes técnicos. Al principio, esta incapacidad se tradujo en un cuello de botella que afectó seriamente el desarrollo de los programas y generó la inconformidad de muchas comunidades que, por esa causa, fueron perjudicadas con la cancelación o diferimento de las obras que tanto necesitaban.

Para atender este problema se concedió a los ejecutores el beneficio de presentar expedientes técnicos simplificados, a los que se redujeron considerablemente requisitos, hasta quedar tal y como se consigna en el Manual Único de Operación 1997, del Ramo 26, que dice: “... *los elementos mínimos que se recomienda tengan estos documentos son los siguientes: Acta de constitución del Comité Comunitario; Acta de acuerdo de aceptación de la obra por la comunidad, características generales de la obra; presupuesto y croquis del proyecto*”.

Como era natural, esta medida tuvo muy buena acogida entre los ejecutores y debe reconocerse también un efecto positivo en la agilidad de los programas que, a partir de entonces, se iniciaron con mayor anticipación. Sin embargo, no todas sus consecuencias fueron felices; algunas de las que se consideran desafortunadas y que mucho han dañado la imagen de la autoridad por sus resultados, serían las siguientes.

1. Fomento de la cultura de la improvisación

La simplificación de los expedientes debió ser transitoria, sólo mientras los ejecutores adquirían la capacidad requerida para elaborarlos con toda formalidad. Después de varios años, ante la indiferencia de los órganos de control, los ejecutores siguen mostrando las mismas deficiencias de antes y continúa

fomentándose la improvisación como el único medio para dar agilidad a los programas. Los apoyos que los gobiernos de los estados han brindado a los ejecutores, principalmente a los ayuntamientos, han estado dirigidos muchas veces a suplantarlos en lugar de procurar su adiestramiento. Por otra parte, han proliferado los particulares que se contratan con los ayuntamientos para elaborar expedientes en serie, sin adquirir ninguna responsabilidad ni ligarse al ayuntamiento en otras etapas de los programas.

2. Obras de mala calidad

Las obras que se construyen sin el respaldo de un expediente en forma, generalmente son de mala calidad. Señalo algunas de las deficiencias que se presentan con mayor frecuencia.

- A. Terrenos inapropiados.
- B. Mala ubicación.
- C. Escasa funcionalidad.
- D. Deficiencias constructivas que en ocasiones ponen en riesgo la seguridad de los usuarios.

3. Disolución de la responsabilidad profesional

El uso de expedientes técnicos simplificados, que carecen de documentos técnicos tales como el proyecto arquitectónico, planos estructurales y de instalaciones, memorias de cálculo, etc., contravienen múltiples disposiciones legales, en el caso nuestro, las del Reglamento de Construcciones para los Municipios del Estado de Guerrero.

Una de estas faltas, de mucha importancia, da lugar a la existencia de obras construidas que no cuenten con la responsiva técnica de estabilidad y seguridad a que les obliga el Reglamento, caso muy frecuente en obras administradas a cargo de los ayuntamientos o ejecutadas por comités de ciudadanos.

Cuando ocurren desgracias por fenómenos naturales, como el huracán "Paulina" en Guerrero, resulta prácticamente imposible acreditar la responsabilidad de las obras destruidas, más que por la fuerza del fenómeno, por su mala ubicación o su fragilidad.

4. Dificultad o imposibilidad para la revisión de obras

Cuando el expediente técnico carece de detalle, la revisión de las obras se dificulta o, en algunos casos, es prácticamente imposible llevarla a cabo. El auditor no dispone de documentos apropiados para establecer diferencias entre lo aprobado y lo realizado.

5. Aliento a la deshonestidad

La ambigüedad de los expedientes técnicos propicia también que se construyan y entreguen obras con menor costo al aprobado, aunque siempre se compruebe el gasto totalmente. Resulta muy difícil demostrar esta situación, pero, el hecho de que obras iguales tengan en los distintos municipios costos tan diferentes, así lo hace suponer.

PROPUESTA

En general se propone que se sea cuidadoso cuando de simplificar se trate, para que esta simplificación contribuya efectivamente a la consolidación de los procesos administrativos y no represente en ninguna circunstancia un retroceso. En el caso de los expedientes técnicos simplificados, la pronunciación es por que se vuelva a la normalidad y se exija a los ejecutores, en el caso de los ayuntamientos que cuentan con el Programa de Desarrollo Institucional, todos los documentos técnicos que son indispensables para garantizar la calidad de las obras y la seguridad de la población.

Se reconoce, sin embargo, que esta medida no puede ni debe tomarse precipitadamente. Se debe hacer ahora lo que se debió hacer en un principio: promover acciones concretas y de mucha seriedad para que los ejecutores adquieran en un plazo razonable la capacidad de elaborar expedientes técnicos de calidad, procurando afectar lo menos posible el desarrollo de los programas en curso.

Una alternativa posible sería la siguiente:

1. Redefinir los requisitos mínimos del expediente técnico, de acuerdo con el tipo de obra de que se trate.
2. Establecer un plazo perentorio para exigir a los ejecutores de obra que sus expedientes cumplan con los requisitos instituidos.
3. Empezar programas de capacitación para que en el plazo señalado los ejecutores estén en condiciones de cumplir los nuevos requerimientos.
4. Tomar medidas adicionales para garantizar que la capacidad de los ejecutores permanezca, con independencia de los cambios de autoridades.
5. Promover que las dependencias federales o en su caso estatales, retomen su responsabilidad como normativas.
6. Vigilar que, sin excepción, las obras tengan siempre un responsable técnico.