

PRELIMINAR

El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) se sumó estusiastamente a la convocatoria que realizara el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en agosto de 1998, para llevar a cabo una investigación de alcance nacional sobre el tema "Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México", dentro del marco de la Red Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, asumiendo la responsabilidad de elaborar el Capítulo correspondiente al Estado de México.

Para cumplir tal propósito se designó como responsable al Mtro. Rolando Barrera Zapata, Consejero de nuestro Instituto y Presidente de su Comité de Investigación, quien a la sazón fungía como Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría Estatal. Durante su labor contó con el valioso apoyo del Lic. Víctor Manuel Ramos Ríos, Socio Regular del IAPEM. Para ellos, nuestro pleno reconocimiento y agradecimiento institucional por el tiempo y esfuerzo invertido en la elaboración y culminación de la investigación cuyo resultado se presenta.

En el desarrollo del proyecto tuvieron que ver otras voluntades, como fue la del Dr. Guillermo Haro Bélchez, quien desde su responsabilidad como Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México apoyó facilitándole la información suficiente para desarrollar el trabajo; así como, a los integrantes de la Zona Centro "A" de la Red mencionada y, en particular, a la Lic. María del Pilar Conzuelo Ferreyra, Consejera del IAPEM y Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público del Instituto Nacional de Administración Pública, en virtud de que en el seno de sucesivas reuniones regionales se discutió el trabajo y se recabaron opiniones y recomendaciones.

El Lic. Samuel Espejel Díaz González Presidente de nuestro Instituto y Coordinador Regional de la Zona Centro "A", no escatimo tiempo y empeño en coordinar la integración del Capítulo del Estado de México y apoyar la realización de los estados que conforma dicha zona, a fin de culminarla con éxito.

A todos ellos el Instituto de Administración Pública les expresa su especial consideración.

El Capítulo correspondiente al Estado de México de la investigación "Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México" tiene por fin presentar a los interesados los antecedentes de la modernización administrativa en el Estado de México, los fundamentos legales de su simplificación y mejora regulatoria, y las acciones emprendidas y experiencias exitosas que en la materia ha tenido, debiendo señalar que la información que se ofrece llegó hasta septiembre de 1999, en que culmina la gestión del Gobernador César Camacho Quiróz. A partir de esa fecha, el actual Gobierno del Estado a cargo del Lic. Arturo Montiel Rojas ha expedido el Plan de Desarrollo del Estado de México y se encuentra atendiendo, en particular, el apartado correspondiente a la Modernización Integral de la Administración Pública, aspectos que no fueron integrados a la investigación que se presenta en virtud de haberse concluido ésta antes de la publicación del documento mencionado.

Con todo lo anterior, el Instituto de Administración Pública del Estado de México deja constancia de los avances y éxitos de la simplificación y mejora regulatoria de la administración pública de la entidad, ofreciendo su aportación para llevar a buen puerto la importante convocatoria del Instituto Nacional de Administración Pública.

**Instituto de Administración Pública del
Estado de México**

CAPÍTULO I

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

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

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 de los intereses públicos. 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 a la que se gobierna.¹

No menos válida es la premisa que concibe a la administración pública como el enlace entre el gobierno y la sociedad, autorizada para movilizar y traducir, por medio de su estructura, normatividad y relaciones, fondos públicos en satisfactores sociales. De ahí que su funcionamiento y propósitos no se limitan a garantizar e institucionalizar la persistencia de servicios y programas públicos, sino además a hacerlo con agilidad, sencillez y transparencia, a efecto de contribuir al aumento de la legitimidad de la cosa pública y, con ello, de la gobernabilidad.

Sin embargo, en las últimas tres décadas, ante sociedades más grandes, plurales y contestatarias, los gobiernos van asumiendo un mayor número de compromisos para responder a sus demandas, lo que ha obligado 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 perspectiva y calidad.

El ritmo de su crecimiento y especialización ha provocado una relación compleja y deficitaria con la sociedad, que se ha reflejado en omisiones, excesos y contradicciones normativas; incongruencia entre fines sociales y medios

¹ 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, p. 33.

administrativos; costumbres asociadas a conductas irregulares de servidores públicos; parcialidad en el diseño y cumplimiento de proyectos y objetivos e insuficiente corresponsabilidad entre 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 encausado una serie de mecanismos 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 dotar de mayor credibilidad a su actuación frente a la sociedad y con ello, mayor legitimidad.

Una de las estrategias más recurrentes que en los últimos años han diseñado y aplicado los gobiernos, es el de 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 con criterios economicistas, buscan reducir el gasto público².

Esta práctica de cambio y desarrollo 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 exige y ofrece a los ciudadanos solicitantes.

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 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.

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

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

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 así 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, 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"⁴.

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"⁵.

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 de la presente investigación, una definición al respecto. La simplificación administrativa en la administración pública, es un proceso deliberado, continuo y sistemático orientado a agilizar, facilitar, eficientizar 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, 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

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.

⁴ Millán B., Julio A. *La productividad y la simplificación administrativa*. Op. cit., p. 28

⁵ Secretaría de Administración, *Cuadernos Técnicos*, GEM, México 1997, p.1.

administrativo, con resultados y beneficios internos. Por el contrario, 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.

Por su parte, la desregulación administrativa surgió como un complemento del esfuerzo privatizador, en un empeño por redimensionar el Estado y acortar sus funciones a un nivel indispensable y racional. De esta manera, sus primeros esfuerzos fueron dados 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, y para lograr no sólo la eliminación de regulaciones, sino el reto mayor de 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 impida o retrasen el conocimiento o decisión de un asunto⁶.

En el aspecto económico, la desregulación 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 reglamentaria⁷.

Es de resaltar que la desregulación va más allá de la 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 la proposición de nuevas disposiciones regulatorias inexistentes.

Esta práctica consiste en la creación o configuración de un marco regulatorio, en el cual 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.

⁶ 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, México.

⁷ Secretaría de la Contraloría, *Desregulación: Planteamientos fundamentales y retos actuales*, Gobierno del Estado de México, (mimeo) Toluca 1995, p.4.

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

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, y de éstos con 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 y recomendar los aspectos administrativos, jurídicos, organizacionales y actitudinales que resultan superfluos y obstaculizantes a sus gestiones 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 actividades, valores y arreglos de los servidores públicos involucrados (aspecto comportamental), y la base jurídico-administrativa bajo la cual se sustenta la gestión administrativa (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 y efectivas que coadyuven a eliminar o reducir problemas claros y 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.

2.- ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO (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 de la administración pública, 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 establecieron funciones y encargos específicos a sus dependencias, a efecto de que respondieran con mayor congruencia y racionalidad a las crecientes demandas de una población en aumento y a las exigencias inherentes que imprimía el desarrollo económico y social de la entidad.

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 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"⁸.

⁸ Gobierno del Estado de México, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, Art. 38, fracción XVI.

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 y para concebirlo, no como una posibilidad, sino como una necesidad de trabajo con fines orientados a eficientizar 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.

Por su parte, al asumir la gubernatura Alfredo Baranda García, estableció dos 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 procedimientos⁹.

Durante 1981-1987, las acciones encaminadas a simplificar la actuación de las dependencias y organismos auxiliares estatales fueron encomendadas a las unidades administrativas para que, coordinadas directamente por la Secretaría de Administración, participaran en la ejecución del proceso de simplificación, y en cuya práctica se involucró de manera directa o indirecta a servidores públicos y representantes sociales. Los objetivos establecidos para este ejercicio fueron: facilitar la relación diaria de la ciudadanía con el aparato público; ampliar los canales de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y, promover la participación de la ciudadanía en el mejoramiento de la administración pública.

Las vertientes de simplificación que guiaron el esfuerzo del gobierno estatal se enmarcaron en cinco principales rubros: desarrollo integral del servidor público; ampliación de los sistemas de información y de quejas y sugerencias; simplificación de procedimientos; racionalización de estructuras administrativas y, racionalización de los recursos públicos. De los objetivos y prioridades de estas vertientes se desprendió un conjunto de tareas coordinadas por la Secretaría de Administración que apuntaban en la mayoría de los

⁹ Velasco Monroy, Santiago, Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva 1824-1992. Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 216-217.

casos a mejorar la atención al público usuario de trámites y servicios y documentar los procesos de trabajo de las dependencias y entidades estatales.

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: Para mejorar la atención al público, se instalaron 12 módulos de información, se señalaron 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 empleo¹⁰.

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) las estructuras administrativas e informar, a través de medios impresos colocados en oficinas públicas, a los usuarios sobre las condiciones en que prestaban los trámites y servicios. Era francamente una práctica que modificaba la apariencia de la administración, sin introducir certeza, agilidad y congruencia a su funcionamiento y, sobre todo, sin aportar 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, como una política para concretar en la práctica dicho plan, a 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.

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 la Administración Pública Federal (D.O 09-02-89)*, se plantea la impostergable necesidad de profundizar la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo para modernizar el

¹⁰ Baranda García Alfredo, *Memoria de Gobierno, 1981-1987*, Gobierno del Estado de México, p.357.

sector público; lo que trajo consigo la elaboración y ejecución, por primera ocasión, de un Programa de Simplificación Administrativa para el gobierno del Estado de México (1988).

En ese periodo, se crea el Departamento de Simplificación Administrativa, dependiente de la Secretaría de Administración, para impulsar las acciones y política de mejoramiento administrativo. La operación de este Departamento ofreció mayor impulso al desarrollo de tareas en materia de simplificación de trámites y procedimientos¹¹.

La base de muchas de las acciones de simplificación fue la palabra del ciudadano, la cual se tomó como garante para aligerar trámites inútiles, que a menudo eran fuente de corrupción¹².

Para emprender el proceso simplificador se tomaron 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; de Educación; de Desarrollo Urbano y Vivienda; las direcciones del Registro Civil; del Registro Público de la Propiedad; el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; Protectora e Industrializadora de Bosques y, Comisión para el Desarrollo Agropecuario del Estado de México, entre otros.

La mecánica de trabajo bajo la cual sustentaba su actuación el entonces Programa de Simplificación Administrativa fue considerado como un proceso interrelacionado, en el que se contemplaron cinco vertientes de simplificación:

- A. Desarrollo integral del servidor público.
- B. Sistema de información de quejas y sugerencias.
- C. Simplificación de procedimientos.
- D. Racionalización de estructuras (desarrollo institucional).
- E. Racionalización de recursos.

¹¹ Secretaría de Administración, *Memoria: Dos Administraciones, Cuatro Periodos Gubernamentales y 12 Años de Acciones*. GEM, Toluca 1993, p. 25.

¹² Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993*, Toluca 1987, p. 48.

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.

Paralelamente a la instrumentación del primer Programa 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 el periodo de Beteta, el Programa de Simplificación empezó a cobrar importancia en la modernización de la administración pública, en razón de que se incluyen en procesos de simplificación a 153 trámites, a efecto de agilizar procedimientos rutinarios y elevar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública¹³.

Es de reconocer que en ese periodo, se carecía de una metodología adhoc para desarrollar las acciones de simplificación administrativa emprendidas por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública y por la propia Secretaría de Administración, por lo que los procesos de trabajos se desarrollaron con base en metodologías propias de la ciencia administrativa: observación, diagnóstico, formulación, instrumentación y evaluación.

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 titularidad del ejecutivo estatal, se reorientaron las acciones de modernización administrativa hasta entonces emprendidas, 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

¹³ 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*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 18 abril-junio, Toluca 1993, p. 22-24.

público; simplificar interorganizacional e intraprocedimentalmente la administración pública y, racionalizar la gestión pública y moralizar la función administrativa¹⁴.

Durante el periodo 1989-1993, el Programa de Simplificación Administrativa logró la asunción de 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. La participación de las administraciones municipales en acciones de simplificación administrativa fue casi nula.

PARTICIPACION DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA					
AÑO	No. DE TRÁMITES	U. A. PARTICIPANTES		TOTAL	MUNICIPIOS PARTICIPANTES
		S. CENTRAL	S. AUXILIAR		
1988	89	12	6	18	1
1989	111	11	2	13	3
1990	80	10	9	19	-0-
1991	53	9	5	14	1
1992	52	10	2	12	2
1993	20	3	2	5	1

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

Las acciones de simplificación administrativa se ubicaron 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% (26) restante corresponde a organismos auxiliares y fideicomisos.

Los avances de simplificación en este periodo (1989-1993) registraron la ejecución de 391 acciones de simplificación: en 1989 se simplificaron 111 trámites; en 1990, 80 trámites y en 1991, 118. Durante 1992 se realizaron 82 acciones de simplificación¹⁵.

¹⁴ Beteta Monsalve, Mario Ramón, *Dos años cumplidos*, Gobierno del Estado de México, Toluca 1989, p.85

¹⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Cuarto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, Toluca 1993. p. 97.

Un estudio analítico del total de proyectos asumidos durante el periodo 1988-1993, permitió conocer que un alto porcentaje de las acciones emprendidas en materia de simplificación administrativa se orientó a la atención de 6 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.

El resultado de dicho estudio permitió identificar que 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, 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, misma que a través de publicaciones periodísticas, impresión de folletos, trípticos o carteles informativos se divulgaron a la población.

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 si las acciones de simplificación se realizaron conforme a lo proyectado, reconociendo errores y desvariaciones, pero a la vez, proponiendo medidas pertinentes para corregir las anomalías encontradas¹⁶.

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, las cuales se desglosan de la siguiente manera: 86 en el periodo 1981-1987; 153 en 1987-1989, y para 1989-1993, se dan a conocer 391 acciones específicas en la materia. Del total de las acciones realizadas, 559 correspondieron a trámites y procesos de carácter estatal y 71 a tareas realizadas por los ayuntamientos participantes.

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

3.- PROBLEMAS BÁSICOS DE LA POLÍTICA ESTATAL DE SIMPLIFICACIÓN Y DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

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 de manera racional, sistemática y homogénea, en los que participarían responsablemente las dependencias y entidades de carácter estatal 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 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 en dependencias y entidades, 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 presentaba la gestión pública estatal, lo cual se caracterizó, de 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.

Asimismo, 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 factor de 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 lejos de coadyuvar a hacer eficiente el trabajo administrativo, generaron 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; de los cuales se establece a continuación una breve referencia.

Las acciones de simplificación administrativa fueron implantadas y, en muchas ocasiones, ejecutadas directamente por la Secretaría de Administración. Si bien dicho 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 realizara 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, ánimo o voluntad 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, sobre todo, reducir las molestias provocadas a los ciudadanos.

Lo novedoso que resultó el trabajo de simplificación y desregulación y los objetivos que persigue: 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 eficientizar 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: señalización de oficinas; elaboración de manuales y procedimientos; capacitación a servidores públicos; atención de quejas y denuncias; difusión a la ciudadanía, entre otros, que si bien significaron tareas importantes para mejorar la imagen de la administración pública, no constituyen 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 misma 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 su desinterés 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 esta connotación se sumaron las limitadas acciones para motivar la participación social, ya sea enfatizando su papel de principal generadora de demandas sociales o bien, haciéndola 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 las acciones para informar, entrenar y adiestrar a los servidores públicos involucrados en nuevos procesos de trabajo se inhibieran 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 entidades no asumieron la responsabilidad de difundir los resultados específicos de las acciones que en esta materia instrumentaron; asimismo, no se difundían 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 practicaba 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 6 ayuntamientos que percibieron la necesidad de agilizar y efficientizar 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.

Ante estas condiciones, con que se desarrollaba la política de simplificación en la entidad y la problemática con la que se presentaba la gestión pública, 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 establece 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, por un lado, armonizar la producción económica y el bienestar social, atenuando los desequilibrios regionales y la desigualdad social y, por el otro, 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 público¹⁸.

Entre las acciones que recomienda el Plan para lograr estos objetivos, se encuentran:

- 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.

¹⁷ Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, p. 8-9.

¹⁸ *Idem*.

- 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.

Para la ejecución de estas acciones, se formaliza en octubre de 1993, el "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 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 entidades, 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, a efecto 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 no dependa del ánimo o voluntad de los servidores públicos, sino atienda la necesidad de modernizar la gestión pública y cumplir una prioridad que el gobierno estatal asumió como compromiso social.