

Como resultado de la convocatoria que nos formuló el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. a todos los miembros de la Red Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública para realizar la investigación sobre la Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México, el Instituto de Administración Pública de Guanajuato asumió este compromiso y lo desarrolló con el mayor interés y entusiasmo.

Cabe destacar que durante el desarrollo de los trabajos hubo acontecimientos políticos derivados de los procesos electorales para el relevo constitucional de los integrantes del Congreso, titular del Ejecutivo y Presidencias Municipales que se reflejaron en cambios administrativos sin llegar a ser sustanciales. No obstante lo anterior, siempre tuvimos amplio apoyo por parte del gobierno del estado para obtener la información suficiente y oportuna requerida en el transcurso de esta investigación, sirva por ello nuestra gratitud al Lic. Vicente Fox Quesada, Lic. José Luis Romero Hicks, C.P. María Elena Morales Sánchez, y Lic. Ramón Martín Huerta; Gobernador y titulares de las Secretarías de Planeación y Finanzas, Contraloría y de Gobierno respectivamente, en el periodo próximo pasado. Así mismo, nuestro agradecimiento para el actual Gobernador del Estado Lic. Juan Carlos Romero Hicks quien nos brindó su colaboración y nos proporcionó información para la culminación de este proyecto.

De igual manera, agradecemos a la Lic. María del Pilar Conzuelo Ferreyra, coordinadora nacional del proyecto, y al Lic. Samuel Espejel, coordinador regional, su apoyo para el éxito de estos trabajos.

También agradecemos la ayuda constante que siempre nos brindaron quienes colaboraron con nosotros en esta investigación: Jacqueline Campos, Liliana Avalos, Guillermina Amezquita y Karla Ortega.

Con lo anterior, se deja constancia de los esfuerzos de modernización administrativa que el gobierno del Estado de Guanajuato viene realizando con una visión e instrumentación innovadora del quehacer público.

Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato

CAPÍTULO I

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

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el gobierno estatal se propone durante el período de 1995-2000. Para tal efecto es necesario revisar la estructura orgánica vigente de la administración pública, con el propósito de establecer mecanismos que permitan mejorar la cobertura, calidad y efectividad del servicio público a razón de la deficiencia en su funcionamiento.

Para ello se hace necesario definir acciones que promuevan e incentiven la actividad de servicio público de calidad en las dependencias y entidades del propio estado. Con ello se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se le plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan en el ámbito internacional.

Estas inquietudes están plasmadas en el *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*¹(PROMAP), en donde se señalan los puntos críticos y los planteamientos propositivos que orientarán el sentido y las directrices principales de cambio. Esto se inscribe en el contexto del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*²(PND), y se sustenta en los artículos 22,26,27,28 y 29 de la Ley de Planeación.

El contenido básico del PROMAP y las líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las dependencias y entidades federativas, que analizaran la situación actual de la administración pública federal del país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que

¹ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, 2da. Imp. México, D.F., 1996, p. 81.

² Secretaría de la Presidencia, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, D.F., 1995, p. 124.

participaron en el foro de consulta popular sobre modernización y desarrollo de la administración pública federal, la cual se encuentra íntimamente relacionada con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La estrategia económica del gobierno federal, ha planteado un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país con objetivos muy precisos que tienen la finalidad de fomentar el ahorro interno y de esta manera lograr mayor productividad y beneficios sociales a través del entorno de austeridad y el uso adecuado de los recursos presupuestarios, que deriven del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El diagnóstico general se centra en los aspectos específicos agrupados de la siguiente manera:

- Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
- Centralismo en la toma de decisiones:
 - a) De la federación: respecto a los gobiernos estatales y municipales, en decisiones operativas sin considerar la consulta popular, sin un adecuado análisis de costo-beneficio de las iniciativas, la inexistencia de una correcta coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumenten los programas, con los órganos estatales que participen en los mismos;
 - b) De las dependencias globalizadoras: en su relación con las dependencias coordinadoras de sector y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y;
 - c) El exceso de normatividad administrativa;
- Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
- Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Objetivos Generales y Subprogramas del PROMAP:

- Transformar a la administración pública federal, en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad;

- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Con apego a estos objetivos generales, el PROMAP, agrupa sus actividades en torno a 5 subprogramas:

- Participación y atención ciudadana.
- Descentralización y/o desconcentración administrativa.
- Medición y evaluación de la gestión pública.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.
- Implementación de las líneas de acción.

En cuanto a los antecedentes de los programas y acciones de modernización y simplificación administrativa en el Estado de Guanajuato, en su administración pública operan grandes cambios a partir de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el cual sus estrategias son encauzadas hacia la reorganización de la administración pública federal, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1992, se establecieron las bases que permitieron el ejercicio del Programa de Descentralización de Funciones, concretamente de la Secretaría de Turismo. El proceso de descentralización se sujetó a los lineamientos del Ejecutivo Federal y a los Acuerdos de Coordinación que se celebraron con los gobiernos de las entidades federativas.

En la disposición de dichos Acuerdos de Coordinación, se establecieron las bases de los programas de descentralización en cada estado, identificando las funciones que se encomendaron a los gobiernos estatales.

Al suscribirse dicho Convenio, los ejecutivos federal y del Estado de Guanajuato, determinaron medidas para la realización de estrategias de coparticipación entre ambos niveles de gobierno, a su vez la elaboración de programas de coordinación especial se sustentaron en Acuerdos de Coordinación, cuyo fundamento se norma en los artículos 116, fracción VI de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, 31, 32, 32 bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 4, 5 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 33, 34 y 44 de la Ley de Planeación; 17 y 18 de la Ley Federal de Turismo; artículo 77 fracciones XXII y XXIII de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 2, 3, 7, 12, 18 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; las correspondientes

del Convenio de Desarrollo Social Federación-Estado de Guanajuato y las demás disposiciones aplicables³.

Con la firma de este Acuerdo, los ejecutivos federal y estatal ratificaron su compromiso de promover la descentralización de la vida nacional y fortalecer las bases del régimen federal, para que de conformidad con los principios de democracia, igualdad y libertad, se alcanzara una distribución ordenada de sus atribuciones y recursos, asegurando con ello una estrecha coordinación y corresponsabilidad entre las instancias de gobierno, consolidando un desarrollo regional y nacional más equilibrado.

Ante estas nuevas disposiciones de coordinación y corresponsabilidad, la administración pública del Estado de Guanajuato, a partir de ese momento, implementó estrategias encausadas hacia el desarrollo integral a través de la prestación de servicios públicos de calidad, del fomento al desarrollo social, y de la participación ordenada y conjunta de ciudadanos y autoridades, constituyendo con ello un gobierno democrático, respetuoso de la ley, profesional, honesto, eficiente y justo, así como sensible y orientado a las demandas y necesidades de la sociedad guanajuatense.

Para este propósito, en 1994 el poder ejecutivo del Estado de Guanajuato, estableció el *Programa General de Simplificación Administrativa*, constituido como imperativo fundamental del fortalecimiento administrativo, en su capacidad organizativa y conductora del desarrollo económico.

Con base en el Convenio de Desarrollo Social de 1993, los ejecutivos federal y estatal, se vieron obligados a impulsar la coordinación de acciones con el propósito de fortalecer la modernización y simplificación administrativas, la cual contempló tareas de promoción y consolidación del proceso descentralizador del gobierno federal y estatal (hacia sus municipios), a través de los Acuerdos de Coordinación que se tenían o se fueran a celebrar.

A iniciativa del Gobernador del Estado de Guanajuato: Ing. Carlos Medina Plascencia, se realizó un análisis de sistemas, estructuras, procedimientos y cultura del trabajo, con la decidida voluntad de transformación de los servicios y ejercicio eficiente de funciones, con el objeto de simplificar la gestión de la administración pública estatal en beneficio del quehacer gubernamental y de la sociedad.

Esta acción simplificadora implicaba la desconcentración de las funciones, recursos y toma de decisiones del sector central a las unidades operativo-administrativas para la atención, agilización y transparencia de los procedi-

³ Periódico Oficial N.º 27, Año LXXXI, Tomo CXXXII, Segunda Parte, Guanajuato, Gto., 1994, p. 6.

mientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones; la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; la adecuación de las estructuras administrativas para reducir instancias, procesos y tiempos; y la depuración excesiva normatividad que retarda la prestación de los servicios públicos. Por lo anterior el proceso de modernización y simplificación se constituyó como un instrumento necesario para el perfeccionamiento de la función del quehacer público.

Las tareas de simplificación administrativa se realizaron en forma ordenada y dentro de un esquema de medidas y compromisos concretos. Con tales propósitos el Programa General de Simplificación de la Administración Pública de Guanajuato propició que sus funciones se llevaran a cabo en forma ágil, económica, eficaz, eficiente, honesta y oportuna, a fin de que la ciudadanía pudiera ejercer sus derechos y obligaciones con calidad.

El Programa General de Simplificación Administrativa del Estado de Guanajuato⁴ se estableció en el Acuerdo Gubernativo N° 62, en donde se formalizaron las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del programa; al mismo tiempo se implementaron las acciones de simplificación y desregulación administrativa, con la clara tendencia de reducir y agilizar los trámites y procedimientos; simultáneamente, se promovió con ello la formación de una cultura de servicio público que propiciara el cambio de actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para el mejoramiento de la función gubernamental, en un marco de participación permanente de los servidores públicos como de los usuarios de los servicios en particular y de la ciudadanía en general.

Para dar inicio a la transformación de la administración pública de Guanajuato, en cuestión de mejora regulatoria los titulares de cada una de las dependencias, presentaron un serie de anteproyectos al Consejo Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa, en los cuales se formulaban las modificaciones en relación a leyes, reglamentos y otras disposiciones jurídicas que propiciaran una regularización en sus ámbitos de competencia, y desarrollo de acciones autogestivas que contribuyeran al cumplimiento del programa.

Con el objeto de llevar a cabo los lineamientos del Programa General de Simplificación Administrativa del Estado de Guanajuato, se estableció un plazo de 30 días para que las dependencias y entidades de la administración pública

⁴ Periódico Oficial N° 32, Año CXXI, Tomo CXXXII, Tercera Parte, 22 de abril, 1994, Guanajuato, Gto., p. 1.

estatal, presentaran las propuestas de las acciones a simplificar ante la Secretaría de Contraloría del Estado, estableciéndose las siguientes líneas de acción:

- Identificar, diagnosticar, jerarquizar y ejecutar acciones de simplificación y desregulación administrativa.
- Reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites efectuados ante la dependencia o entidad
- Analizar y rediseñar trámites y procedimientos internos, a efecto de mejorar la eficiencia y productividad en la gestión pública en beneficio de la población.
- Ejecutar los programas, acuerdos, directrices y estrategias implementadas por el Consejo.
- Revisar los ordenamientos legales y disposiciones de carácter administrativo que regulen la prestación de servicios públicos, para eliminar la duplicidad y ambigüedad de atribuciones y requisitos legales innecesarios para adecuarlos a las circunstancias actuales.
- Formular recomendaciones y presentar propuestas en materia de simplificación administrativa al Consejo.
- Informar bimestralmente al Consejo sobre los avances y estancamientos del Programa de Simplificación Administrativa.
- Las demás funciones que le señale el presente ordenamiento, los lineamientos que al efecto se expidan y/o que le confiera el Consejo.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de Guanajuato contenía medidas concretas, compromisos y actividades inmediatas y mediatas para cumplir con los convenios de coordinación y compromisos establecidos con la federación.

Modernizar y simplificar el aparato gubernamental en el Estado de Guanajuato, representó un cambio sustancial en las estructuras administrativas de mayor impacto de atención a usuarios, como consecuencia de la elaboración de programas sectoriales, que en síntesis arrojaron elementos de diagnóstico para la formulación del Programa de Gobierno del Estado en 1994; en este sentido se realizó un estudio minucioso y detallado bajo el título "Guanajuato Siglo XXI"³

Estudio de Diseño Estratégico del Estado de Guanajuato para el Siglo XXI, Objetivo: Identificar las estrategias del Estado de Guanajuato que permitan maximizar su potencialidad de crecimiento en completa armonía con su geología y la cultura de su sociedad, y lograr el desarrollo sostenido satisfaciendo crecientemente las necesidades actuales de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Guanajuato Siglo XXI, ITESM-Campus León-Fundación Guanajuato Siglo XXI, Tomo I, Guanajuato, Gto., 1994, p. 41.