

En el marco de trabajo que establecen los términos de referencia acordados por la Coordinación del Programa de Profesionalización del Servicio Público, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, promovió el desarrollo de proyectos de investigación sobre las administraciones locales en México bajo el título *Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México*, en que se circunscribe la presente investigación sobre el caso Jalisco, realizado por los Doctores Marcos Pablo Moloeznik Gruer y Elia Marúm Espinosa, profesores-investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara, respectivamente.

El trabajo de los académicos contó con el apoyo del Acuerdo Universitario para el Desarrollo Sustentable de Jalisco (ACUDE) de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Nacional de Administración Pública, gracias a cuyos auspicios pudieron financiarse parte de las actividades del proyecto. De igual forma, la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) del gobierno del Estado de Jalisco, facilitó el acceso a las fuentes de información y mostró en todo momento un interés genuino por el desarrollo del mismo, haciendo posible la cristalización de este esfuerzo académico.

Los autores agradecemos al Lic. Sergio García de Alba, Secretario de Promoción Económica del Gobierno de Jalisco, y al Lic. José Salvador Chávez Ferrusca, Director General de la Unidad de Desregulación Económica de la SEPROE, el apoyo y estímulo que nos brindaron, así como al Mtro. Arturo Curiel Ballesteros, Jefe de la Unidad de Vinculación y Difusión Científica de la Universidad de Guadalajara, las facilidades para obtener recursos financieros del ACUDE de la misma Universidad para la realización de la investigación.

Nuestro agradecimiento también al Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior del CUCEA y al Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo del CUCSH de la Universidad de Guadalajara. A Ma. Guadalupe

Villaseñor Gudiño por sus comentarios en la revisión de la versión final y a Ma. Teresa Moreno, por su apoyo en la transcripción del texto.

De forma muy especial, los autores agradecemos a la Lic. Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público del INAP, por la motivación y ayuda que siempre tuvo para que el trabajo llegara a buen término.

CAPÍTULO I

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

En el presente capítulo se intenta dar cuenta, por un lado, de aquellos obstáculos de carácter estructural que atentan contra el proceso de modernización y simplificación del aparato público estatal y, por el otro, de las propuestas y esfuerzos del reciente pasado histórico para hacer frente a los escollos de la administración y las políticas públicas y, por ende, del desarrollo del Estado de Jalisco.

1.- ANTECEDENTES

El Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001¹ reconoce que el estadio de desarrollo en que se encontraba la gestión administrativa de las dependencias que integran el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, es resultado de una cultura organizacional que se ha generado por una forma específica de pensar y de actuar, que no responde a los requerimientos actuales de la población; lo que constituye la denominada cultura organizacional de las dependencias, que se produce a base de repetir, verificar y adaptar los procesos de trabajo en el transcurso de los años.

Esta situación se ha mantenido vigente durante las últimas décadas, y ha significado un formidable obstáculo, tanto a la modernización de los servicios públicos en un contexto de crecientes demandas sociales, como a la erradicación de las prácticas burocráticas y propicias a la corrupción que se instauraron como una característica de la administración pública.

¹ Poder Ejecutivo, Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001 *Compromiso entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco*, Guadalajara, Jalisco; septiembre, 1995; en especial, Secretaría de Administración, pp. 243-247.

Dicho en otras palabras, ante los requerimientos actuales de servicios en los que la calidad, transparencia, honestidad, eficiencia y rapidez son factores preponderantes, una cultura organizacional que no dé respuesta satisfactoria a los usuarios resulta obsoleta.

En este marco y siguiendo al propio documento rector del desarrollo, tradicionalmente el aparato público en Jalisco presentaba las siguientes características esenciales:

Ausencia de planeación estratégica

En materia de planeación la ausencia de un proceso de planeación estratégico sistemático que defina claramente un rumbo para la gestión gubernamental a mediano y largo plazos. Así, sólo es posible identificar en el pasado histórico una planeación operativa para establecer metas de trabajo en el corto plazo; lo que propició que las unidades organizacionales formularan sus propios planes sin una interrelación apropiada con otras áreas que comparten fines comunes.

Tampoco existía una definición explícita de la razón de ser o misión del Poder Ejecutivo, lo cual dificultaba la fijación de la contribución de cada dependencia, ni objetivos específicos precisos en todas las unidades de trabajo.

Falta de investigación sistemática de las necesidades

Un problema fundamental, con profundas implicaciones sociales y políticas, consiste en que muy pocas dependencias investigan de manera sistemática los requerimientos de los usuarios, debido a que no los consideran como "clientes" que pagan con sus impuestos los servicios públicos, los cuales se proporcionan más por inercia que por una clara percepción de las necesidades de la población.

Lo anterior generó que los programas de trabajo se elaboraran fuera de contexto, sin considerar los recursos verdaderamente necesarios para su realización, y que la asignación de partidas presupuestales obedeciera más a influencias políticas de grupos, que al beneficio social que se derivara de la ejecución de los programas.

Estructuras rígidas y obesas

Adicionalmente los presupuestos asignados debían agotarse se requirieran o no, dado que la práctica consistía en que, si no se ejercían dentro del periodo correspondiente, se eliminaban al considerar los presupuestos para los siguientes años.

Por otra parte, en la praxis, la organización interna de las dependencias se ha establecido a partir de la definición de unidades de trabajo a las cuales posteriormente se les asignaban funciones, en vez de que las necesidades crearan los órganos de trabajo, motivo por el cual las estructuras se hicieron rígidas y obesas, lo que les redujo su capacidad de adaptación ante las cambiantes circunstancias del entorno. Cabe señalar que, en la mayor parte de las dependencias, se cuenta con manuales de organización en los cuales se indican las funciones de las unidades de trabajo; aunque estos manuales no son conocidos por el personal, dado que fueron elaborados, más por cumplir un requisito, que como un recurso para regular y racionalizar la operación de las instituciones.

Plataforma tecnológica inadecuada

En lo que respecta a la toma de decisiones, se ha observado que no existe una base de datos confiable y oportuna. Muchos procesos son realizados de manera manual, lo cual propicia errores, inexactitudes y lentitud. La concentración de la información en quien la procesa manualmente, dificulta el acceso a los datos reales y se ocasiona duplicidad en los procesos cuando se requieren para diferentes propósitos en las dependencias.

La plataforma tecnológica es inadecuada en la mayoría de las dependencias del gobierno del estado, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de sistemas computacionales para la realización del trabajo, así como para agilizar el flujo y manejo de la información. Los sistemas de cómputo, cuando existen, sirven más para fortalecer la concentración del poder que para hacer más eficiente el trabajo.

Complejidad en los trámites

Estas características organizacionales originan muchos trámites complicados, acompañados de un exceso de documentación y requisitos que, de acuerdo con reglamentos, normas y políticas, los usuarios deben cumplir para recibir los servicios que por derecho les corresponde; impiden también la efectividad de las gestiones en materia de desregulación, simplificación y desconcentración administrativa, al no estar sustentadas en la tecnología necesaria para agilizar los trámites y procedimientos que, en última instancia, representan la relación tangible entre el gobierno y la población.

Tampoco han existido en la administración pública modelos y sistemas de trabajo que aseguren de manera productiva, eficiente y con un enfoque de calidad, los procesos internos y la prestación de los servicios que la población demanda.

Por lo tanto y como respuesta a las demandas planteadas por los usuarios de los servicios, se requiere simplificar los trámites y procedimientos, con el apoyo de una tecnología y sistemas de información más actualizados, así como personal mejor capacitado y con espíritu de servicio.

2.- PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La excesiva regulación que aún subsiste en numerosas dependencias, se percibe como un freno para la actividad económica y para el desarrollo del estado. Repetidas veces en el marco de un encuentro organizado por la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE)² manifestaron los inconvenientes que les representan el enfrentarse a diario con diversas trabas burocráticas. A manera de ejemplo, fueron señaladas las siguientes:

- Los servidores públicos gozan de enormes facultades discrecionales que, en la práctica, se traducen en costos y pérdida de tiempo; este hecho propicia la arbitrariedad y la corrupción "hormiga".
- Se otorga un tratamiento inequitativo a ciertos giros, al no poder acceder a la *afirmativa ficta* para la autorización de determinado tipo de negociaciones, como los llamados giros controlados.
- Existe escasa difusión así como confusión sobre los requisitos que deben cumplirse para efectuar trámites.
- Se verifica una situación de excesiva libertad para que los servidores públicos puedan exigir más requisitos que los contemplados por disposición reglamentaria.
- Evidente desregulación de la economía informal, con la consecuente desventaja que implica a la actividad productiva legalmente establecida.
- Multiplicidad de trámites orientados a un solo giro que, en ciertos casos, pueden involucrar hasta diecisiete dependencias oficiales distintas.
- La sumatoria de demasiados requisitos, muchas veces inútiles u obsoletos, para obtener permisos, licencias y autorizaciones.
- La definición de términos, normas y requisitos, difieren entre los ordenamientos estatales y los municipales, e incluso entre un municipio y otro, lo que dificulta su interpretación y aplicación.

² Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Sistema Estatal de Desregulación, Primer Foro *Jalisco en la Desregulación*, Guadalajara, Jalisco; junio 1997; cabe destacar que a casi tres años de este encuentro, como se pondrá de manifiesto más adelante, se han logrado avances significativos en el proceso de mejora regulatoria en Jalisco.

Tratándose de trámites en el ámbito estatal, sobresale la compra-venta de vehículos usados, ya que existe inconformidad de los contribuyentes por los siguientes motivos:

- Concentración en la oficina recaudadora número 4 de los trámites de alta, baja o cambio de propietario, lo que provoca pérdida de tiempo para las empresas que se dedican a la compra-venta de vehículos e inconformidad entre los contribuyentes por las largas filas que se forman, por lo que se impone la desconcentración de estos trámites en el resto de las oficinas recaudadoras.
- La compra-venta de vehículos de procedencia de otros estados constituye una odisea, comenzando por los trámites de alta en el estado de Jalisco, debido a que los trámites de verificación de tránsito y la recaudadora número 4 tardan más de 30 días; esto ocasiona que los dueños de los vehículos realicen las transacciones en los estados de Michoacán, Zacatecas o Aguascalientes, principalmente.
- La insuficiente capacitación a los funcionarios de las oficinas recaudadoras foráneas se refleja en el desconocimiento y en la poca capacidad de decisión que demuestran durante el desarrollo de los trámites; esto provoca pérdida de tiempo, desgaste y costos por las repetidas visitas que tiene que dar el contribuyente. Por lo cual se requieren cursos de capacitación, manuales de procedimientos y, sobre todo, una clara definición de competencias.
- La falta de información sobre el trámite de pago del 2% del impuesto sobre nómina, es decir, con respecto a las ventanillas e instancias que reciben el pago a fin de evitar largas filas.

En el orden municipal, destacan los siguientes casos:

- La complejidad de trámites en los municipios se refleja en COPLAUR, instancia que solicita demasiados requisitos y brinda poca atención y nulo apoyo al público. En general, los contribuyentes estiman que el Ayuntamiento de Guadalajara no apoya efectivamente a los contribuyentes para hacer más ágil y llevadera la gestión y tramitología.

Se puso como ejemplo la solicitud de un poder notariado, que tiene un costo de \$ 200.00, para obtener la licencia de un negocio blanco, pudiendo ser una carta poder simple. Asimismo, los plazos para obtener licencias no se cumplen debido a la problemática señalada.

- Aunque en el Ayuntamiento de Zapopan el tiempo de respuesta es mayor, el servicio y la atención al público se consideran buenos y superiores a los de Guadalajara.

- En aspectos legislativos, de reglamentos y trámites existen tratamientos que bajo una concepción amplia de autonomía municipal, provocan la emergencia de una amplia diversidad de criterios, trámites, requisitos y reglamentos en cada uno de los 124 municipios de Jalisco. Incluso, la autoridad estatal no ha encontrado los elementos para promover una homologación y normas únicas en reglamentos de construcciones, trámites de licencias, registro de peritos y padrón de contratistas, entre otros.

A casi cinco años del proceso de alternancia política en Jalisco, las actuales autoridades identifican los siguientes factores inhibidores³ en la materia:

- Ausencia de una planeación integral en el proceso de mejora regulatoria que integre los ámbitos sectorial, regional y municipal.
- Falta de voluntad política de algunas autoridades federales, estatales y municipales para avanzar más en el proceso de mejora regulatoria.
- Descoordinación en ciertas autoridades de las tres instancias de gobierno, lo que entorpece las gestiones.
- Lentitud de labores en las comisiones del Congreso del Estado y de algunos cabildos, en perjuicio del proceso de mejora regulatoria.
- Excesiva discrecionalidad que aún subsiste en algunas autoridades de los tres órdenes de gobierno, lo que se traduce en resoluciones inequitativas y puede producir casos de corrupción.
- Complejidad y tamaño excesivo de algunas dependencias y organismos gubernamentales, lo que propicia lentitud en el desarrollo de algunos trámites.
- Bajo nivel de capacitación y de profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales.
- Sobreregulación que todavía persiste en algunas leyes y reglamentos de los tres órdenes de gobierno, lo cual impide ser más competitivos y desregulados.
- Falta de orientación y de decisión de los empresarios y usuarios, en general, para denunciar a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, civil o penal.
- Tampoco existe una actitud más proactiva de los grupos empresariales para proponer medidas concretas con el fin de mejorar el proceso en lugar de limitarse a presentar quejas globales e imprecisas.

³ Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Sistema Estatal de Desregulación, *Factores Inhibidores y Casos de Éxito*, 21 septiembre, 1999.

3.- IMPULSO A LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

A la luz de esta realidad, el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 propone objetivos, estrategias y líneas de acción con la finalidad de superar el estado de cosas y la inercia en la materia.

3.1 Objetivos Estratégicos de Desarrollo Administrativo

Se contemplan el (I) propiciar la sincronización de esfuerzos entre las dependencias federales, estatales y municipales; (II) redimensionar los procesos administrativos y presupuestales, acorde a los problemas del estado; (III) vincular la agenda del poder ejecutivo al Plan Estatal de Desarrollo; (IV) establecer una lucha insobornable para combatir la corrupción en el estado; (V) apoyar la desregulación, la simplificación y la agilización de trámites; (VI) e intensificar los programas de capacitación y actualización permanente y el mejoramiento de las condiciones laborales del personal al servicio del estado.

3.2 Estrategias Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

Una vez establecidos los objetivos estratégicos, se opta por las siguientes estrategias:

Reingeniería de estructuras y procesos: en áreas de búsqueda de la excelencia, se debe diseñar y desarrollar las estructuras orgánicas y los procesos operativos de las dependencias en congruencia con su función social, con el fin de acelerar la desregulación, simplificar los trámites e incrementar la productividad.

Modernización tecnológica de los procesos: incorporar y renovar la tecnología informática en un contexto de mejora continua de la administración, como soporte para la gestión pública, mediante métodos eficaces y el desarrollo de sistemas automatizados de información, de flujo de trabajo y de comunicación.

Planeación estratégica: establecer el proceso de planeación estratégica interna en cada dependencia en correspondencia con las estrategias y compromisos del Plan Estatal de Desarrollo, para fortalecer la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y asegurar el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo en el corto, mediano y largo plazos.

Modernización presupuestaria: mediante la implantación progresiva de asignaciones presupuestales específicas para soportar el desarrollo de los programas operativos, el análisis socioeconómico de proyectos, la consideración de presupuestos de inversión y la racionalización del gasto corriente.

Transparencia en la administración de recursos: Asegurar la transparencia en la administración de recursos materiales y financieros, a través de la reingeniería y tecnificación de procedimientos, de la Contraloría Interna y de la apertura de información.

Desarrollo del servidor público: impulsar el desarrollo integral del servidor público, mediante sistemas adecuados de selección, servicio profesional de carrera, capacitación, remuneración y reconocimiento, que estimulen tanto la productividad como la motivación del personal y eleven la calidad de vida en el trabajo.

Cultura de calidad y excelencia en el servicio: consolidar todos los esfuerzos de modernización administrativa y desarrollo de personal en una cultura de calidad total y excelencia en el servicio fincada en la misión y los valores sociales del Poder Ejecutivo y orientada a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, restableciendo el papel del auténtico servidor público.

3.3 Estrategias y Líneas de Acción Específicas de la SEPROE

En cuanto a la Secretaría de Promoción Económica, responsable del proceso desregulatorio en el Estado de Jalisco, basta abreviar en el documento rector del desarrollo para encontrar las siguientes propuestas de aquélla:

- Apoyar legalmente el desarrollo económico de Jalisco, mediante las siguientes líneas de acción:
 - Instalar el Consejo Estatal de Promoción Económica.
 - Someter a la consideración del Congreso Local, el Reglamento de la Ley de Fomento Económico, priorizando aquellas actividades productivas que generen la mayor cantidad de empleos permanentes y bien remunerados.
 - Respetar y enriquecer el medio ambiente natural y social.
 - Utilizar racionalmente los recursos naturales.
 - Introducir en sus productos o servicios el mayor valor agregado posible de la región.
 - Garantizar el abasto seguro y a precios accesibles para la población.
 - Generar y ahorrar divisas por medio de la exportación o la sustitución de importaciones de manera racional y competitiva.
 - Participar en mayor proporción en el PIB nacional o estatal.
 - Fortalecer al Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica.

- Proponer al Congreso del Estado y a las autoridades federales, estatales o municipales, las modificaciones o adecuaciones a los reglamentos y trámites necesarios para la ampliación o instalación de nuevas empresas en Jalisco.
- Proponer que se tipifique la obstrucción a la inversión por parte de los servidores públicos como un delito, con las sanciones administrativas y económicas que se determinen.
- Aumentar el esfuerzo estatal para la instalación de Ventanillas Únicas de Gestión, ampliando la cobertura territorial y operativa de estos instrumentos de promoción económica.
- Poner a disposición de los inversionistas el servicio de Ejecutivos de Cuenta, que tendrán como misiones fundamentales el orientar, facilitar y destrabar los trámites necesarios para la realización de inversiones.
- Promover la Ley de Fomento Económico en embajadas, consulados, Casas Jalisco en el extranjero y por otros medios al alcance del estado, para su amplia difusión.
- Crear el Sistema Estatal de Información, con las líneas de acción que se presentan a continuación:
 - Presentar periódicamente, a partir de 1996, información económica regional, de oportunidades de inversión y de estudios coyunturales.
 - Enlazar con redes nacionales e internacionales el Sistema Estatal de Información.

Particularmente, su Unidad de Desregulación Económica contempla los siguientes programas:

- Gestión para instalar empresas y asesoría en giros industriales (Ventanillas de Gestión Única).
- Regulación promotora del desarrollo económico.
- Asesoría en reglamentos municipales.
- Talleres de desregulación.
- Buzón de opiniones al que se le bautiza como "quejómetro".

3.4 Estrategias y Líneas de Acción específicas de la Secretaría de Administración

- Impulsar las relaciones interinstitucionales, para lo cual se incluyen como líneas de acción:

- Coordinar las unidades administrativas de las dependencias para el análisis de sus requerimientos en materia de bienes de consumo interno, bienes muebles, bienes inmuebles e informática.
- Actualizar permanentemente la gestión pública e incorporar tecnología adecuada a los procesos específicos de cada organización.
- Evaluar los servicios de la Secretaría, mediante las siguientes líneas de acción:
 - Actualizar y difundir los servicios que ofrece la Secretaría de Administración a través de sus Direcciones Generales.
 - Recibir retroalimentación de los usuarios internos y externos con el propósito de mejorar los servicios progresivamente.
- Asegurar y mejorar continuamente los servicios, a través de:
 - Elevar la calidad de los servicios mediante la sistematización de los procesos de mantenimiento general a equipos, instalaciones fijas e inmuebles, procurando hacer valer las garantías que ofrecen los proveedores.
 - Suministrar con calidad y oportunidad los demás servicios que la Secretaría ofrece a las dependencias.
- Elaborar, actualizar y difundir la normatividad administrativa, acompañada por las líneas de acción que se presentan a continuación:
 - Implantar políticas para que las áreas operativas de las dependencias se ajusten al techo financiero en relación con sus ejercicios presupuestales.
 - Actualizar las guías técnicas para la elaboración de los reglamentos internos.
 - Desarrollar la normatividad en lo relativo a las adquisiciones de bienes y servicios.
- Intensificar la coordinación para la racionalización del gasto, por medio de:
 - Integración de la información referente al Programa Anual de Adquisiciones y Mantenimiento de Bienes y Servicios, para su control, evaluación y seguimiento.
 - Aceleración de los trámites para el pago oportuno a proveedores, reducción de los inventarios de almacenes, realización de peritajes sobre la eficiencia de servicios de luz, telefonía, mantenimiento y generación del hábito de reciclaje de materiales.

- Racionalizar las estructuras orgánicas, a partir de:
 - Proporcionar asesorías a las dependencias en materia de reingeniería, revisar y dictaminar las estructuras para ser enviadas, posteriormente, como propuestas a la consideración del Congreso del Estado.
- Propiciar la desregulación, simplificación y desconcentración administrativa, con el desarrollo de las siguientes líneas de acción:
 - Establecer mecanismos de estudio, seguimiento y evaluación para la desconcentración de funciones de la Secretaría de Administración a otras dependencias del ejecutivo estatal.
 - Simplificar los trámites y servicios que ofrece el gobierno y desregular la normatividad necesaria.
 - Incorporar la tecnología y los sistemas de informática necesarios, para la consolidación de los procesos de simplificación y desconcentración administrativa.
- Impulsar la red estatal de información y proporcionar asesoría técnica, por conducto de la siguiente línea de acción:
 - Vincular a todas las dependencias del Poder Ejecutivo, mediante una red informática que comprenda a todo el estado y con la cual se puedan establecer canales para el intercambio y análisis de la información, facilitando de esta manera la toma de decisiones importantes. Dicho sistema se utilizaría también para conocer con oportunidad las necesidades de servicios de las dependencias.
- Facilitar un sistema interno de información, mediante dos líneas de acción, a saber:
 - Proporcionar servicios de informática a todas las direcciones generales, desarrollando un sistema de indicadores de la propia gestión.
 - Diseñar sistemas de control para la administración de bienes y servicios, así como del ejercicio presupuestal.

Con respecto a la masa crítica humana que se desempeña en el sector público y que, en última instancia, es la responsable de velar por el proceso de mejora regulatoria y simplificación administrativa, destacan:

- Apoyar un sistema integral de formación y desarrollo de personal, cuyas líneas de acción son las de:

- Institucionalizar la capacitación enfocada hacia el desarrollo de una cultura organizacional cuyos soportes sean el respeto a la dignidad de la persona, la calidad y la productividad.
- Instrumentar un sistema de administración de personal, así como inducir y orientar a los servidores públicos que busquen desarrollar una carrera en la administración pública.
- Impulsar el mejoramiento del clima laboral, para lo cual se contemplan las líneas de acción que siguen:
 - Diseñar y operar sistemas de compensación, evaluación de desempeño, reclutamiento y selección, calidad de vida de trabajo, entre otros aspectos importantes.
 - Impulsar el liderazgo y el trabajo en equipo brindando asesoría y apoyo al resto de las dependencias en estas materias.

3.5 Coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) con el Gobierno del Estado de Jalisco

Al tiempo que deben destacarse los esfuerzos conjuntos entre la SECOFI y el propio Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

El gobierno federal colabora estrechamente con los gobiernos de los estados para construir un marco legal adecuado que garantice la desregulación en las entidades federativas y municipios del país. Dada la naturaleza de SECOFI, la misma no puede llevar a cabo directamente el proceso de desregulación en los estados y municipios, aunque desde 1991 sus delegaciones federales promueven la desregulación en ambas instancias de gobierno.

Es en este contexto que en el mes de noviembre de 1993 la Delegación de SECOFI en el Estado de Jalisco, coadyuvó a la integración del Comité Estatal de Desregulación, en el que participan representantes de los organismos empresariales y sociales así como funcionarios de primer nivel de los gobiernos federal, estatal y municipales.

Sus trabajos, hasta el mes de febrero de 1995, se ven reflejados en los 35 casos captados por el citado comité que dieron origen a una matriz de compromisos y a propuestas específicas de desregulación que emanaron de las cinco subcomisiones creadas a tal efecto.

Poco tiempo después, en el mes de agosto de 1995, el ejecutivo estatal firmó el acuerdo en el que se definen los objetivos y funciones del Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica. Y en noviembre de ese

mismo año, el gobierno del Estado de Jalisco suscribe con el ejecutivo federal un Acuerdo de Coordinación para la actividad Empresarial.

En este Acuerdo se establece el compromiso del gobierno del Estado de Jalisco de revisar el marco regulatorio de la actividad empresarial en el ámbito de su competencia, de expedir el instrumento jurídico que corresponda a fin de que la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) revise los trámites y requisitos estatales y municipales que deben cumplir las empresas para instalar y operar sus negocios, y establecer un acuerdo con los municipios para elaborar el Registro de Trámites Estatales y Municipales.

En cumplimiento del Acuerdo, la SEPROE con el apoyo de la Delegación de la SECOFI, elaboró el proyecto de Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial entre el gobierno del estado y los principales municipios de la entidad, mismo que fue firmado el 27 de marzo de 1996.

Del mismo modo, en octubre de 1996 se amplía el Acuerdo en el que se establecen las funciones del Comité Estatal de Desregulación. Entre las nuevas disposiciones el gobierno del estado se compromete a elaborar el Registro de Trámites Estatales y Municipales, para lo cual se crea el Consejo Técnico que habrá de revisar los trámites de las dependencias y organismos estatales y municipales.

Finalmente, en el mes de febrero de 1997, el gobierno del Estado de Jalisco, establece la Unidad de Desregulación Económica, órgano dependiente de la Secretaría de Promoción Económica, cuya principal función es apoyar técnicamente, en coordinación con la delegación de SECOFI, el proceso de desregulación en el Estado de Jalisco.

3.6 Propuestas Iniciales

A partir del reconocimiento de contar con una estructura apropiada para que en el corto plazo se puedan garantizar grandes avances en materia de desregulación, el poder ejecutivo del Estado a través de la SEPROE propone al inicio de su gestión:

- Asignarle la máxima prioridad a la realización del Registro de Trámites Estatales y Municipales.
- Que la Unidad de Desregulación proponga al Consejo Técnico un calendario de entrega de los trámites, requisitos y tiempos de respuesta de las dependencias y organismos estatales y municipales.

- Que se inicien los trabajos con la entrega y revisión de los trámites municipales, particularmente los relacionados con la apertura y operación de negocios.
- Que se incluya en la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco un capítulo que establezca como obligación de las autoridades estatales y municipales sólo la de exigir los trámites en los términos y plazos establecidos en el Registro de Trámites, y que las condiciones para modificarlos sean repitiendo el procedimiento de análisis que les dió origen.
- Que las Subcomisiones del Comité se encarguen de identificar los cambios que sean necesarios realizar en la normatividad vigente, en la medida que el Consejo Técnico vaya aprobando los trámites que se incorporarán al registro.

Para lograrlo se han recogido en diversos foros organizados por la SEPROE propuestas concretas que jalonan el devenir de las perspectivas halagüeñas en la materia, entre las que destacan:

- La reducción a su mínima expresión de las facultades discrecionales de los funcionarios públicos, para obligarlos a resolver de forma ágil y honesta los trámites que se les encomienden, apegados estrictamente a los requisitos, términos y plazos legales. Tal obligación debería incorporarse en una nueva Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Jalisco.
- La generalización de la práctica de la *afirmativa ficta*, para agilizar la apertura de negocios y proporcionar a los empresarios seguridad jurídica.
- La revisión de todo el marco normativo estatal y municipal, para depurarlo y eliminar las disposiciones obsoletas e inútiles.
- La homologación no sólo de horarios, sino de las leyes y reglamentos en el orden municipal.
- La distribución equitativa de las participaciones entre la federación, estados y municipios.
- Las consultas directas con los sectores afectados para la modernización de los reglamentos municipales.
- La reforma del criterio de liberación de obligaciones en materia de información de carácter estadístico.
- La modificación del marco jurídico de las normas oficiales mexicanas, para flexibilizarlas cuando así se requiera, revisarlas periódicamente, actualizarlas de ser necesario y, principalmente, vigilar que sean cumplidas y que no se conviertan en el sustituto de la desregulación.

- La creación del Registro Único de Trámites Estatales y Municipales, con los requisitos y plazos de respuesta.
- La modernización y agilización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- La ampliación de los canales de información y difusión hacia la ciudadanía.
- La capacitación intensiva a empleados y funcionarios de gobierno, sobre los procesos que lleguen a simplificarse y sobre las actitudes de atención al público.
- El impulso a las ventanillas únicas de gestión y orientación, con criterios de realización de todos los trámites en un solo lugar, con rapidez y transparencia.
- La promoción de esfuerzos de regulación hacia el interior del estado.

Asimismo, de los trabajos llevados a cabo en los Foros "Jalisco en la Desregulación", durante 1997 y 1999, se desprenden las siguientes recomendaciones:

- La profundización de la desregulación, con el criterio de que el gobierno actúe como promotor y no como barrera.
- La orientación del proceso de desregulación hacia ordenamientos que actualmente caen en la sobre regulación.
- La liberación y promoción del potencial de los empresarios locales.
- La promoción de la alianza estratégica y el esfuerzo común de autoridades promotoras y empresarios creativos.
- La plasmación de reglas claras, que faciliten predecir los resultados de las acciones emprendedoras, en el mediano y largo plazos.

En cuanto a las propuestas específicas, deben ponerse de relieve las que siguen⁴:

Inauguración

- 1 Concluir a la brevedad el Registro Único de Trámites Estatales y Municipales y lograr su aprobación en el Consejo Técnico para la Desregulación Económica, para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.
- 2 Incorporar en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco un capítulo en el que se obligue a las autoridades estatales y municipales, a exigir sólo los trámites en los términos y plazos establecidos en el Registro Único creado al efecto, así como que los cambios sean sometidos a consideración de la Secretaría de Promoción Económica, para que evalúe su impacto regulatorio.

⁴ Ver Nota 2; tomado del mismo Foro, *Jalisco en la Desregulación*.

Mesa 1

- 1 Asignar la máxima prioridad a la realización del Registro Único de Trámites Estatales y Municipales.
- 2 Las subcomisiones del Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica deben identificar los cambios que sea necesario realizar en la normatividad vigente y que en la medida en que el Consejo Técnico vaya aprobando los trámites se incorporen al Registro Único.
- 3 Actualizar permanentemente el marco normativo en materia fiscal, buscando su simplificación y apoyo a la actividad empresarial. Esto deberá reflejarse en el nuevo Código Fiscal del Estado y en las Leyes de Ingresos.
- 4 Incrementar la capacitación de los servidores públicos de la Secretaría de Finanzas, para mejorar la prestación de los servicios a los usuarios.
- 5 Implementar la técnica de presupuesto por programas, para lograr la optimización en el uso de los recursos y promover el gasto eficaz y programado.
- 6 Crear una red de oficinas modelo a cargo de la Secretaría de Finanzas.
- 7 Mejorar el clima laboral y de servicio al contribuyente.
- 8 Redoblar esfuerzos con instancias del ámbito municipal, a fin de que se simplifiquen los trámites, específicamente a prestadores de servicios turísticos, evitando duplicidad de requisitos establecidos.
- 9 Responder de forma pronta y expedita a las quejas que interponen los turistas ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.
- 10 Fomentar esquemas en las actividades de menor riesgo en materia de salud que reconozcan la responsabilidad de los particulares en la seguridad sanitaria, a través de la autoevaluación.
- 11 Aprovechar las figuras de terceros autorizados, para hacer más expedita la resolución de autorizaciones y la emisión de certificados, sobre condiciones sanitarias de establecimientos.
- 12 Intensificar la desregulación en establecimientos de bajo nivel de riesgo sanitario, que son competencia de la seguridad local.
- 13 Reducir, en la medida de lo posible, los tiempos de los trámites que se efectúan ante el Archivo de Instrumentos Públicos.
- 14 Reformar los artículos. 73, 74 y 115 de la Constitución General de la República, para trasladar a los estados y municipios facultades, a fin de que puedan recaudar y aplicar directamente y con autonomía, el 40% de los recursos fiscales hoy conferidos a la federación, para recuperar la esencia del verdadero federalismo mexicano.
- 15 Tomar como modelo el Municipio Constitucional de Durango (1992-1995), que encierra un ejercicio de legislación democrática y rescata la esencia del federalismo, destacando aspectos tales como:

- El plebiscito, como instrumento de la comunidad para la toma de decisiones trascendentales en la vida pública del municipio.
 - La iniciativa popular, como derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas para la reforma legislativa municipal y estatal, en materia de administración municipal.
 - La *afirmativa ficta*, plazo establecido de tres meses para que la autoridad municipal dé respuesta a las peticiones de los ciudadanos; en ausencia de ésta, la petición se tendrá como resuelta en favor del ciudadano.
 - El control del cabildo de las adquisiciones de bienes y servicios y adjudicaciones de obra pública.
 - Voz ciudadana en las sesiones de cabildo, práctica establecida por el actual Ayuntamiento Duranguense y ahora derecho sustentado jurídicamente.
 - El derecho de los ciudadanos a elegir a su propia autoridad en los centros de población del interior del municipio de más de 500 habitantes.
 - La reducción a seis horas del término perentorio, dentro del cual debe definirse la situación jurídica de los detenidos.
 - El derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación del programa anual de obra pública y de servicios públicos.
 - Un apartado en materia ecológica y de protección al ambiente.
 - El control del municipio sobre el uso del suelo y el desarrollo urbano.
 - La desregulación del comercio y en general de las actividades económicas de los particulares.
- 16 Aplicar en el ámbito local, de manera cabal, el acuerdo desregulatorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 28 de octubre de 1996, que ha permitido establecer la *afirmativa ficta* en todos los trámites, reducir plazos de respuesta, eliminar requisitos de información y efectuar algunos trámites a través de correo o mensajería.
 - 17 Impulsar de manera vigorosa los programas de simplificación administrativa y mejoramiento de los servicios migratorios en la región de occidente.
 - 18 Desconcentrar las funciones de inspección y supervisión de la autoridad en las instancias estatales y municipales, cuando esto sea factible, mediante acuerdos de coordinación.
 - 19 Instalar equipos de cómputo en las ventanillas únicas que operan en CAREINTRA y FOJAL.
 - 20 Instalar en una primera etapa, ventanillas de gestión en ciudades medias, debidamente equipadas.
 - 21 Difundir aún más los servicios de las ventanillas únicas.
 - 22 Mantener capacitado al personal que atiende a los usuarios en las dependencias estatales y municipales, para que los avances desregulatorios alcancen su plenitud.
 - 23 Lograr la expedición y aplicación de una Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, como un medio eficaz para racionalizar la función administrativa y de hacer prevalecer el principio constitucional de equidad.
 - 24 Realizar un análisis serio y profundo de la legislación actual, para que a partir del concepto *cero regulación*, se determinen los trámites administrativos que una empresa debe efectuar, evitando caer en el exceso de trámites burocráticos.

- 25 Creación de una compilación municipal única, que concentre las diversas leyes y reglamentos en el orden municipal, de la zona conurbada.
- 26 Expedir a la brevedad el Reglamento de la Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco.
- 27 Revisar los alcances del convenio suscrito por el gobierno del Estado de Jalisco y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, relativo a las bases de coordinación sobre las inspecciones de trabajo en materia de inspección a empresas de jurisdicción local, tratándose de condiciones de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento, pues dicho convenio resulta ambiguo y se presta a diversas interpretaciones.
- 28 Someter a consulta de los sectores que puedan resultar afectados, los reglamentos municipales de la zona metropolitana de Guadalajara que faltan por revisar, antes de ser turnados a los respectivos cabildos.
- 29 Solicitar por parte de las instancias federales, locales o municipales a las empresas, para cualquier trámite o gestión, la presentación de la cédula de registro ante el Sistema de Información Empresarial Mexicano.
- 30 Proponer a las áreas de los ayuntamientos que no hagan gastar a los solicitantes en tantos requisitos, cuando resulte evidente que no hay posibilidad de que resulte favorable el dictamen correspondiente.
- 31 Solicitar la intervención de las autoridades respectivas para que se respeten las áreas prohibidas que existen en la zona centro de la ciudad de Guadalajara y a la vez no se permita el estacionamiento en la calle, sino en los establecimientos establecidos al efecto, en cumplimiento de la ley y reglamentos de vialidad.
- 32 Dar una mayor difusión a la desregulación, no sólo entre los usuarios, sino entre las autoridades y destacar los ordenamientos que inhiben a la actividad productiva.
- 33 Propiciar que en el gremio restaurantero se emprenda una verdadera desregulación en los tres órdenes de gobierno.
- 34 Dejar de exigir la distancia mínima de tortillerías, con respecto a las ya instaladas (ej. el Municipio de Zapopan establece 200 mts. Como mínimo entre una tortillería y otra), pues esto impide el ejercicio de la libre competencia.
- 35 Utilizar en la medida de lo posible y procedente, la vía convencional, para avanzar en la desregulación y simplificación administrativa.
- 36 Determinar mediante acuerdo de cabildo, los requisitos esenciales para la instalación de una empresa, evitando la discrecionalidad, o la exigencia posterior de nuevos requisitos, condicionando la expedición de las licencias al cumplimiento de estos últimos, estableciéndose plazos máximos y obligatorios para que la autoridad otorgue las licencias municipales respectivas, u opere la *afirmativa ficta*.
- 37 Simplificar, clarificar y modernizar las leyes comerciales mexicanas que afectan a los inversionistas nacionales o extranjeros, y crear la infraestructura legal óptima que atraiga a inversionistas globales de capital. (Sobre todo reformar en ese sentido la Ley de Sociedades Mercantiles y Organismos Auxiliares de Crédito).

- 38 Dar uniformidad a las disposiciones aplicables del Código de Comercio, el Código Civil, la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.
- 39 Proponer la celebración de convenios de arbitraje comercial, que permitan que las garantías otorgadas en bienes inmuebles y otras se sujeten a porcentajes comerciales y no judiciales, para que su valor sea de conformidad al mercado.
- 40 Modernizar el Registro Público de la Propiedad e Instrumentar archivos electrónicos.
- 41 Reformar la Ley General de Sociedades Mercantiles para permitir que se adapte a la modernización de la sociedad.
- 42 Extender la aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo a las áreas de: impuestos, responsabilidad de servidores públicos, procedimientos electorales, entre otros.
- 43 Modificar o eliminar el impuesto al activo.
- 44 Deducción de impuestos por concepto de gastos de capacitación de los empleados.
- 45 Elaborar reformas a la Ley de Competencia Económica.

Mesa 2

- 1 Auspiciar la firma de convenios de coadyuvancia en materia de inspección y vigilancia ambiental entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, para avanzar en la desregulación en la Zona Metropolitana de Guadalajara.
- 2 Limitar los estudios de impacto ambiental a las obras de gran envergadura, gran industria, minería, residuos peligrosos, aprovechamientos forestales, parques industriales o desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros y no los desarrollos inmobiliarios, fraccionamientos y naves industriales de bajo riesgo que se encuentren en las áreas urbanas.
- 3 Implantar una nueva distribución de responsabilidades de las dependencias de los tres órdenes de gobierno en materia de administración ecológica en Jalisco, para que las empresas de giro industrial tengan como único conducto de gestión en asuntos ambientales a la Comisión Estatal de Ecología y las de giro comercial y de servicios a las direcciones de ecología de los H. Ayuntamientos Municipales, manteniendo las dependencias federales del área ecológica la coordinación y promoción de asuntos de interés social.
- 4 Propiciar que la legislación y procedimientos regulatorios en materia ambiental y de recursos naturales se uniformen, para que se pueda tener una visión globalizadora, con el objeto de que los actos regulatorios que emita la autoridad garanticen el uso sustentable de los recursos que permitan la conservación de los ecosistemas.
- 5 Adecuar y actualizar el reglamento para la Protección al Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido, que data del 6 de diciembre de 1982, permitiendo que los municipios marquen sus normas para establecer los niveles máximos permisibles, por zona y fuente emisora.
- 6 Incentivar a las empresas que modifiquen sus proceso para evitar el nivel de ruido así como aquellas que realicen obras civiles para su migración.

- 7 Eliminar en materia ecológica el centralismo y las duplicidades en materia de inspección.
- 8 Establecer incentivos a las empresas que apliquen tecnologías y procesos en favor de la protección ambiental.

Mesa 3

- 1 Lograr que de la revisión y actualización de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Zonificación y los Planes Parciales de Desarrollo, surjan textos claros, simplificados y transparentes, que eviten en lo posible la interpretación de dichos ordenamientos.
- 2 Exigir a las autoridades el estricto cumplimiento de las leyes, reglamentos y planes de desarrollo urbano, constriñéndose a su competencia.
- 3 Reformar la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, a fin de que contemple los puntos siguientes:
 - Diferenciación en los Planes Parciales de Urbanización de zonas, distritos y predios.
 - Simplificación en alcance y tiempo del procedimiento del Plan Parcial de Predio.
 - Flexibilización del procedimiento de modificación de los Planes Parciales de Zona o Distrito Urbano.
 - Que los Planes de Zona definan claramente las zonas de servidumbres y restricciones (escurrimientos, líneas de C.F.E., líneas de PEMEX, etc.).
 - Que los particulares puedan proponer Planes de Zona, cuando el Municipio no tenga recursos.
 - Posibilidad de crear subcentros urbanos autosuficientes, en zonas fuera del centro de población.
 - En subdivisiones de predio donde no cambie el uso y destino, no se exija el Plan Parcial.
 - Definición clara del concepto de incorporación municipal
 - Facilitar los mecanismos de creación de infraestructura.
 - Estructuración adecuada de los reglamentos de construcción municipal.
 - Que el perito en supervisión municipal, pueda también realizar la revisión y gestión de proyectos y trámites.
 - Autorización condicionada en proyectos donde el impacto socioeconómico sea positivo.
 - Dictámenes que contengan información requerida para los proyectos.
 - Diferenciación entre los dictámenes de urbanización y los de edificación.
 - Que los requerimientos del proyecto definitivo se prevea en un reglamento, en lugar de permanecer en la Ley Estatal de Desarrollo Urbano.
 - Dar facilidades para las preventas.
 - Que los predios menores de 10,000 m² no requieran Plan de Urbanización.
 - Simplificación en el proceso de recepción de obras y de incorporación.
 - Agilizar la autorización de licencias de construcción y de habitabilidad.
- 4 En lo relativo a la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, dividir los Planes Parciales en dos categorías: los de desarrollo urbano (cuya promoción y competencia serían de la autoridad, haciéndose partícipes a los propietarios del área a desarrollarse); y los de urbanización (referentes exclusivamente al predio a desarrollarse).
- 5 Suprimir la fracción V del artículo 86 de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, en relación a los estudios de impacto ambiental, desde los planes parciales de desarrollo urbano o de

zona, con el fin de evitar confusiones en su interpretación, y que sólo se aplique lo establecido al efecto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- 6 Lograr que el proyecto de Reglamento de Construcción de Guadalajara tenga un verdadero espíritu desregulador, para que cuando sea probado sirva como modelo no sólo de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, sino de los del interior del estado.
- 7 Incluir en el nuevo Reglamento de Construcción de Guadalajara, los aspectos siguientes:
 - En el caso de los peritos y en lo relativo a supervisión municipal, se considere un sólo perito como mínimo, por cada 50,000 habitantes.
 - En los casos de edificios para habitación, se modifiquen las dimensiones mínimas en cuanto a tamaño de patios, áreas para ventilación, dimensiones de recámaras, estancias, baños, peraltes de escaleras, etc.
 - Se revisen los requisitos contra incendios, pues resultan excesivos para nuestro tipo de construcción.
 - En las normas y calidad de los materiales, dejar de considerar blocks con resistencia diferente de lo que se maneje en la ciudad.
- 8 Llevar a la positividad lo previsto en el artículo 432 del Reglamento Estatal de Zonificación, a fin de que de manera efectiva los peritos sean corresponsables con la autoridad municipal, en que las promociones que se presenten cumplan con lo establecido en la ley y el reglamento correspondiente.
- 9 Lograr como ocurre en los países desarrollados, que el gobierno subsidie a las empresas de lavanderías de autoservicio, que permitan ahorros sustanciales en materia de agua, o por lo menos que se aminore o suprima el cobro por excedencia del SIAPA para estos giros. Una opción consistiría en que se cobrara una cuota no progresiva, justa y que la determinara una comisión tripartita formada por CANACO-SIAPA-H. CONGRESO.
- 10 Que el gobierno del estado imparte un programa emergente de estímulos fiscales y desregulación de trámites, en la obtención del suelo urbano y construcción de vivienda de interés social, con vigencia de cinco años; en coordinación con los principales municipios en los que resulta urgente la construcción de vivienda, acortando los tiempos de respuesta de los trámites. Asimismo, que se otorgue un incentivo fiscal equivalente al 50% de impuestos, derechos y aprovechamientos a la urbanización y construcción de vivienda de interés social.
- 11 Promover los desarrollos de vivienda unifamiliar en condominios horizontales, para impulsar la cultura condominal que permita a los grupos, dotarlos de cuotas de auto-conservación, revirtiendo la tendencia de construir viviendas cada vez más pequeñas o semi-terminadas.
- 12 Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los gobiernos estatal y municipal, la elaboración de un convenio de concertación con base cero de impuestos y derechos, para estimular el reordenamiento y desarrollo barrial de zonas abandonadas y deterioradas del Centro Histórico de Guadalajara, y propiciar el establecimiento del comercio y la construcción de vivienda de interés social.
- 13 Continuar llevando a la práctica la realización de acuerdos interinstitucionales dirigidos a la instalación de juntas o mesas especiales de dictaminación colegiada, donde los ayuntamientos y los organismos que intervienen en la autorización de las acciones de edificación en la Zona Metropolitana de Guadalajara, analizan y dictaminan casos cuya complejidad o

particularidad especial lo requieran, lo cual propicia un consenso sobre la interpretación en la aplicación de los planes y programas y su reglamentación.

- 14 Promover la puesta en práctica de la figura legal denominada: Transferencia de Derechos de Desarrollo, que tiene un enorme potencial para la redistribución de recursos, que haga posible que el desarrollo inmobiliario ordenado facilite y en cierta forma subsidie la conservación del patrimonio cultural edificado y su reutilización, así como la preservación de áreas naturales y de su vocación agrícola.
- 15 Establecer un plazo máximo de diez días, para que las autoridades municipales den respuesta fundada y motivada a las solicitudes o recomendaciones que se le hagan en nombre de promotores o ciudadanos que también fundada y motivadamente consideren afectados sus derechos en la materia de acciones urbanísticas.
- 16 Hacer posible la aprobación de un plan parcial que plantee modificaciones a los planes de nivel superior una vez autorizada su procedencia, y encargando a la autoridad municipal llevar a cabo las adecuaciones o la reducción de los requisitos formales de la documentación gráfica necesaria para la presentación de los proyectos.
- 17 Que los ordenamientos legales respectivos determinen con precisión, las posibilidades de fusión y subdivisión cuando se trate de predios rústicos.
- 18 En lo que alude al Reglamento Estatal de Zonificación se propone:
 - Modificar el criterio para manejar las dimensiones de los patios, en el caso de conjuntos habitacionales, relativo a dimensiones mínimas permisible.
 - Reducir los requerimientos de equipamiento de los desarrollos de vivienda, específicamente de los de alta densidad.
 - Elaborar un anexo al Reglamento en el caso de los centros de las ciudades, ya que los proyectos de renovación no cumplen con las normas previstas al efecto.
 - Revisar a detalle las normas viales en cuanto al ancho de las calles, y el número de viviendas por entronque a servir.
 - Revisar los requerimientos de cajones de visitantes por el número de viviendas (modificar los artículos: 3 fracción XLVII; 46 fracción VIII, inciso C); 54 fracción XI; 136 fracciones IV y V; 140; 170; 171; 199 fracción II; 200 fracción II; 200 fracción III inciso C) punto II y el inciso d) punto II; 304 y 319.
- 19 Reducir los tiempos para lograr la autorización de un desarrollo, desde el uso del suelo hasta la licencia de construcción.
- 20 Impulsar las actividades del Subcomité Especial de Vivienda de COPLADE, que ha propiciado la instalación y operación de mesas especiales de dictaminación y autorización de desarrollos habitacionales y vivienda, con un formulario y procedimiento únicos para todo el proceso.
- 21 Dar facilidades para la producción a gran escala de vivienda, bajando a tasa cero a todos los costos regulatorios relacionados con la vivienda de interés social.
- 22 Facilitar la promoción industrial de vivienda, buscando una mejor coordinación entre los secretarios de gobierno involucrados, los presidentes municipales, los directores de organismos intermunicipales, el COPLADE, PROVIVAC, el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, la CMIC, los institutos federales de apoyo financiero de la vivienda, el Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica y de la IPROVIPE, para que el proceso deje de ser complejo y se agilice.

- 23 Establecer leyes y reglamentos claros, objetivos, precisos y congruentes con la realidad, a fin de que:
 - El estudio del impacto ambiental, esté implícito en los planes de ordenamiento municipal.
 - Que el Registro Público de la Propiedad no interprete a su manera la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, confundiéndola con la antigua Ley de Fraccionamientos, que ya no debe tener aplicación.
 - Que el SIAPA deje de considerar el crecimiento urbano, como instrumento meramente recaudatorio (que cobre agua cuando la venda y no por anticipado, como lo permiten las leyes de ingresos municipales).
- 24 Apoyar la participación e incrementar la capacidad económica de los institutos de seguridad social de las administraciones públicas, para el otorgamiento de créditos hipotecarios en materia de vivienda.
- 25 Fomentar la capacidad de ahorro de las familias dirigido a la adquisición de vivienda, así como la recapitalización de las instituciones que otorgan créditos.
- 26 Dar seguimiento y propiciar que se cumplan los compromisos plasmados en la Alianza para la Vivienda.
- 27 Homologar en todos los municipios del estado, el impuesto de transmisión patrimonial en la venta de vivienda, a las tarifas que se manejan en la Zona Metropolitana.
- 28 Que el criterio descrito en el punto anterior se aplique a la compra del terreno en breña donde se pretenda construir el desarrollo y para garantizar a la autoridad se podría establecer en el clausulado de la escritura la leyenda: "Terreno destinado a la vivienda de interés social".
- 29 Celebrar un convenio con el Colegio de Notarios, según su ofrecimiento en el evento de la ratificación del acuerdo "Alianza para la Vivienda", en el sentido de que cobrarían honorarios notariales del orden del 0.5% del valor de venta de la vivienda.
- 30 Poder acceder a los créditos que otorga el FOVI en materia de vivienda, debiendo modificar para ello el código de Procedimientos Civiles del Estado, a fin de que como ya se señaló, los juicios hipotecarios sean más simplificados y pueda lograrse bursatilizar la cartera hipotecaria.
- 31 Pagar solamente el 2% sobre el valor de los derechos de licencias y permisos, incluyendo alineamiento y número oficial, en concordancia con los artículos 15 de la Ley de Ingresos Municipales de Guadalajara y el 147 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, ampliándolo a todo lo concerniente a factibilidades, incorporaciones, etc., necesarios para llevar a cabo un desarrollo habitacional, cuyo financiamiento provenga de los fondos oficiales de financiamiento a la vivienda.
- 32 Solicitar a la Secretaría de Finanzas que se requiera para la titulación un solo avalúo por tipo de vivienda dentro de un mismo desarrollo, ya que en la actualidad se requiere un avalúo por vivienda.
- 33 Adicionar el artículo 126 fracción II del Reglamento Estatal de Zonificación con el párrafo siguiente: "Las urbanizaciones destinadas a la edificación de vivienda de interés social y popular no estarán obligadas a efectuar obras de equipamiento".

- 34 Lograr que los ayuntamientos tengan un programa especial para trámites, dirigido a gente de escasos recursos que realiza autoconstrucciones y bajar la contribución al IMSS.
- 35 Lograr que el gobierno estatal apoye a los trabajadores con tierra urbanizable, con factibilidades y desregulada para desarrollar unidades.
- 36 Lograr en los terrenos regularizados por la CORETT, que los adquirientes de los inmuebles al momento de la compra, decidan si constituye el bien como patrimonio familiar o no.
- 37 Conseguir que se acepte un certificado de no propiedad único, con el beneficio del ahorro en el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles (ISAI), expedido por una sola dependencia, ya sea Catastro del estado o la Dirección del Registro Público de la Propiedad.
- 38 Lograr para los afiliados a la Dirección de Pensiones del estado, la exención del cobro de permisos para fraccionamientos y para edificación de viviendas, más no el trámite.
- 39 Constituir bolsas de suelo en las principales ciudades del estado, incorporando ejidos al desarrollo urbano cuando estos queden comprendidos en áreas de reserva, permitiendo ofertar suelo accesible para la producción de vivienda de 85, 100 y 130 S.M.M.D.F.
- 40 Otorgar las facilidades necesarias por parte del gobierno del estado y de los municipios para la realización del Programa Especial de Créditos a la Vivienda.
- 41 Dar a conocer ampliamente el reglamento técnico del SIAPA y que los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara sean los únicos que otorguen o nieguen las factibilidades, con total apego a las condiciones del Plan Parcial de Desarrollo Municipal, sin tener que consultar al SIAPA en las reuniones de dictaminación, puesto que los ayuntamientos ya conocen con anticipación el Plan de Desarrollo Municipal y las áreas donde es viable llevar a cabo acciones urbanísticas.
- 42 Impulsar el Acuerdo para la Gestión Urbana Municipal, cuyo objetivo es integrar los instrumentos y procedimientos de gestión urbana municipal, a efecto de fortalecer la capacidad de los municipios jaliscienses, para ejercer sus atribuciones de formular, aprobar y administrar los planes y programas de desarrollo urbano, mediante un sistema eficiente y efectivo de gestión urbanística, que permita coordinar las acciones y optimizar los recursos humanos y materiales.
- 43 Impulsar el Acuerdo de unificación de criterios y procedimientos en trámites de urbanización en la Zona Metropolitana de Guadalajara.
- 44 Lograr que el cobro de derechos de supervisión de las obras, que es lo que corresponde al pago que se realiza por permisos de construcción, sea acorde al costo que representa para el ayuntamiento la inspección de la obra y que el importe de la tarifa sea entre 4 y 6 pesos por m² de construcción, sin distingo de la zona o tipo de construcción.
- 45 Lograr que el registro de peritos tenga alcances en todo el estado, pues de otra manera cada uno de ellos requiere obtener un registro en cada municipio y existe falta de infraestructura en muchos de ellos para operarlos.
- 46 Promover la estandarización y modificación de las leyes de ingresos municipales, a efecto de homologar y simplificar el tratamiento e inversión en la construcción en el estado.

- 47 Unificar criterios para lograr que exista un Reglamento de Construcción de alcances estatales, con tratamiento especial de anexos para cada una de las regiones, según sus características sísmicas, de imagen, turísticas, urbanas, culturales, etc.
- 48 Crear reservas territoriales y urbanas estratégicas para garantizar las necesidades básicas de suelo barato para la vivienda y que la regulación, el ordenamiento urbano y la disponibilidad de tierra desalientan la especulación y el acaparamiento.
- 49 Fortalecer a las ciudades medias para lograr el crecimiento ordenado de sus centros de población.
- 50 Apoyar la creación de ciudades satélites que alivien el crecimiento del área conurbada.
- 51 Reducir los plazos de autorización y entrega de los permisos de urbanización y edificación de viviendas mediante la puesta en práctica de reglas claras y sencillas ya propuestas por la Subcomisión de Desarrollo Urbano y Vivienda, dentro del Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica.
- 52 Reestructurar las leyes de ingresos municipales, a fin de que los derechos tengan ese carácter y no el de impuestos disfrazados; asimismo que el pago de impuestos y derechos se pueda hacer al vender los inmuebles.
- 53 Mejorar y hacer más eficaz la respuesta de productores y agentes financieros a las necesidades de vivienda de la población mayoritaria, estableciendo vínculos que relacionen la oferta y demanda de vivienda que permita propiciar e inducir el ordenamiento urbano.
- 54 Lograr una disminución en el costo de las comisiones bancarias y su imagen de intermediación financiera y crear nuevos esquemas de financiamiento para la vivienda.
- 55 Apoyar a las organizaciones de grupos sociales para que tengan acceso a la adquisición de suelo y puedan obtener créditos individuales.
- 56 Analizar la posibilidad de la eliminación de los aranceles notariales, dejando al libre mercado la contratación de servicios profesionales.
- 57 Autorizar a las empresas la deducción acelerada de las inversiones en vivienda de renta.
- 58 Promover certificados de promoción fiscal.
- 59 Autorizar la instrumentación de un crédito fiscal en favor del adquiriente.
- 60 Aplicar cabalmente el Programa Estatal de Vivienda, que abarca los sistemas: estatal del suelo, estatal del financiamiento; estatal de producción de vivienda, proponiéndose además, el sistema estatal de urbanización, para aprovechar e impulsar las posibilidades de acción urbanística que señala la Ley estatal de Desarrollo Urbano, aplicables a proyectos de urbanización popular.
- 61 En lo que alude al sistema estatal de producción de vivienda, introducir la noción del *habitat*, para acercar el espacio habitacional al concepto de barrio, con todo lo que esto significa y fomentar la industria de los materiales de construcción, el desarrollo de la tecnología y la apertura de canales de participación ciudadana con nuevos espacios de concentración entre diversos actores e instituciones.

62 Modificar, en materia de estaciones de servicio (gasolineras), los siguientes artículos del Reglamento Estatal de Zonificación: 403, a fin de que las gasolineras se autoricen para operar sujetándose a las normas de usos y destinos del suelo que señalen los planes de desarrollo urbano, respetando la libre competencia y quedando prohibidos los monopolios; 404, a fin de que en las zonas urbanas las gasolineras se ubiquen donde se determinen usos mixtos y de servicios a la industria y el comercio, según lo estipulado en los planes parciales correspondientes, y que cuando se trate de nuevas estaciones de servicio su ubicación pueda localizarse bajo cualquiera de las siguientes cuatro opciones: en zonas clasificadas como equipamiento especial para sustituir o ampliar instalaciones existentes, sobre vialidades que alberguen usos mixtos, comerciales y habitaciones, y de servicios a la industria y el comercio, en zonas especiales como centros comerciales, hoteles, estacionamientos públicos y servicios de engrasado y lavado público, y en proyectos integrales en los que desde su concepción se prevea el establecimiento de la estación de servicio; 406, con referencia a los lineamientos I, II y III sobre los diferentes tipos de ubicación señalados en el artículo anterior en el lineamiento I, que en las localización de los dispensarios de gasolina respecto de los centros de concentración masiva, se respeta una distancia de resguardo como mínimo de quince metros, medida en forma radial desde el eje de cada dispensario; en el Lineamiento II; respetar una distancia de resguardo mínima de cien metros, tomando como referencia la ubicación de los contenedores de la planta de almacenamiento de gas L. P., en el Lineamiento III, que los tanques de almacenamiento de combustible se localicen a una distancia mínima de resguardo de 30 metros, con respecto a las líneas de alta tensión (de más de 35,000 volts.). El artículo 411 a fin de que se establezca que, el proyecto de estación de servicio observará los lineamientos que se especifiquen en el dictamen respectivo, expedido por la dependencia municipal o por el Departamento de Bomberos, cuando la autoridad municipal lo requiera. Artículo 413, destacando la preeminencia de las Normas Oficiales Mexicanas, que como disposiciones aplicables, respecto de otros criterios o lineamientos que conforme a sus atribuciones, pueden determinar otras dependencias competentes.

Estas propuestas se traducen en resultados concretos cuando la SEPROE hace públicas, el 21 de septiembre de 1999, las siguientes medidas correctivas⁵:

- Promover la expedición de la Ley Estatal de Planeación, la cual no debe limitarse a presentar un enfoque exclusivo de la administración pública, sino que debe contemplar una amplia y ordenada participación social e integral que coadyuve a la consecución de un desarrollo sostenible y sustentable.
- En lo referente al proceso de mejora regulatoria, llevar a cabo ejercicios de planeación estratégica que contribuyan a diagnosticar la situación prevaleciente y permitan adoptar estrategias a corto, mediano y largo plazos.
- En tanto que para contrarrestar las actitudes de falta de voluntad política de algunas autoridades federales, estatales y municipales para avanzar en el proceso de mejora regulatoria, se requiere la decidida participación de quienes integran el Comité Estatal para la Desregulación

⁵ Ver Nota 3, tomado de *Factores Inhibidores y Casos de Éxito*.

y la Promoción Económica (CEDESPE), para denunciar dichas actitudes de manera precisa y formar un frente común que las contrarreste.

- Mientras que para mejorar la coordinación entre instancias de gobierno, la alternativa sugerida es la suscripción de acuerdos y convenios, ya que permiten delimitar competencias con base en la ley y especificar obligaciones y derechos entre las partes.
- En lo que respecta a la lentitud de las actuaciones del Congreso y los cabildos, que entorpece el proceso desregulatorio, debe insistirse en el cumplimiento de los términos jurídicos que establecen las disposiciones específicas y solicitar el apoyo a los organismos empresariales para ejercer una sana presión sobre los organismos colegiados.
- En cuanto a la discrecionalidad de las autoridades, se recomienda contrarrestarse mediante la expedición de normas claras y precisas que dificulten una amplia interpretación en un sentido o en otro. Además, y para el caso de los servidores públicos estatales que abusen en este punto, aumenten trámites o requisitos sin un sustento legal, se sugiere estrechar la coordinación con las contralorías estatales e inclusive con las contralorías internas de los ayuntamientos.
- Tratándose de la complejidad y el tamaño excesivo de algunas dependencias y organismos gubernamentales que propician lentitud en la realización de trámites, esta situación puede contrarrestarse mediante la implementación de procesos de reingeniería, para evaluar los costos burocráticos y las fases procedimentales necesarias en los trámites.
- Para impulsar la capacitación y profesionalización de los servidores públicos se requiere impulsar la expedición de la Ley del Servicio Civil de Carrera, además de impartir cursos y talleres dirigidos a quienes se desempeñan en aquellas áreas donde se concentran los trámites.
- Para evitar la sobrerreglamentación en leyes y reglamentos se recomienda la génesis y desarrollo de la manifestación previa del impacto regulatorio.
- Para orientar a los usuarios a fin de que denuncien a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, civil o penal, una opción consiste en elaborar folletos y documentos informativos para orientar a la sociedad sobre las opciones legales de defensa con que cuentan.
- A fin de que los empresarios adopten una actitud proactiva y propongan medidas concretas para mejorar procesos y situaciones, en lugar de presentar quejas generales e imprecisas, se ha optado por la elaboración de cuestionarios precisos a cargo de la unidad de desregulación y dirigidos

a las Cámaras, para que estas detallen los casos que les afectan en el proceso de mejora regulatoria.

Finalmente, cabe señalar que todo este paquete de medidas con el que se pretende abatir a los procesos administrativos complejos y lentos así como a las sobrerregulaciones en Jalisco, responde a la meta principal a la que aspira la actual administración, cual es la de *convertir a Jalisco en el estado más desregulado del país*.