

CAPÍTULO IV

EXPERIENCIAS RELEVANTES EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

1.- SIMPLIFICACIÓN Y DESREGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

- Planteamiento del problema

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, hace referencia al cuestionamiento de que han sido objeto el gobierno y su administración pública por su incapacidad o ineficiencia para lograr los objetivos y fines de la sociedad. Señala que gran parte de esos cuestionamientos derivan de la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica que inhibe la libre iniciativa social e individual y afecta el crecimiento normal de la economía, así como la escasa capacidad de gestión pública que origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y, como consecuencia, una deslegitimación de su necesaria y deseable acción reguladora y de la propia función pública.

Este diagnóstico coincidía con resultados de encuestas aplicadas por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México en junio de 1994, en las que quedaba manifiesto que el principal factor que desalentaba la inversión en la entidad era justamente el exceso de trámites y regulaciones, con el 27% de las respuestas codificadas.

En términos generales, el mayor obstáculo de los empresarios para la apertura, operación, ampliación o regularización de sus negocios era la cantidad excesiva de trámites, requisitos y condicionantes que había que cumplir ante dependencias de los tres ámbitos de gobierno, la dispersión o falta de coordinación interinstitucional, la discrecionalidad con que se otorgaban ciertas autorizaciones y la insuficiente información, lo que en su conjunto se traducía en trámites lentos y engorrosos, los cuales desalentaban la inversión y la generación de empleos.

• Estrategia instrumentada

Para atender dicha problemática, el Plan de Desarrollo Estatal contempló, entre sus principales acciones, la integración, ejecución y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa como un instrumento del gobierno para reducir, transparentar y agilizar trámites, requisitos y tiempos de espera a los usuarios de servicios y mejorar la calidad de la atención que reciben.

Con ese objeto, el 28 de octubre de 1993, el Ejecutivo del estado publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", el Acuerdo para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, en el que se sustentan jurídicamente los propósitos, contenidos y formas de organización en las tareas de modernización de la administración estatal.

A la Secretaría de la Contraloría se le encomendaron las funciones globales y normativas para promover la integración del Programa, coordinar e impulsar su ejecución, darle seguimiento, evaluar y difundir sus resultados, creando, para tal efecto, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa (CPGSA) a quien le delegó la parte operativa de tal encomienda. En tanto, las dependencias y organismos de la administración pública estatal, incluyendo a la propia Contraloría, se ocuparon, en sus respectivos ámbitos de competencia y con la misma importancia de sus funciones sustantivas, de la identificación, jerarquización y ejecución de acciones de simplificación y desregulación administrativa.

Entre los objetivos específicos del Programa figuraron el de apoyar al proceso de modernización económica del estado, y una de sus vertientes o áreas de incidencia era justamente la desregulación, entendida como la eliminación o supresión de normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas y obstaculizadoras de la simplificación o que generan trámites, requisitos o condiciones innecesarias, excesivas, redundantes o contradictorias, las cuales inhiben el desarrollo de las actividades productivas.

Con el fin de profundizar los trabajos en la materia, y atender la restricción de la actividad económica nacional que se experimentaba en esos años, el gobierno estatal se adhirió al Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial, expedido el 23 de noviembre de 1995 por el gobierno federal, asumiendo el compromiso de instrumentar acciones similares en nuestra entidad federativa.

Consecuente con ese compromiso, el Ejecutivo estatal suscribió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, publicado el 14 de diciembre de 1995 en la Gaceta del Gobierno. En él se establecen las bases para la reducción de trámites, requisitos, formatos y plazos que las instancias estatales exigen para la apertura y funcionamiento de empresas comerciales, industriales y de servicios.

Dicho Acuerdo creó el Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Económico, de Finanzas y Planeación, y de la Contraloría. Entre las principales atribuciones del Grupo destacan las relativas a la revisión, determinación y aprobación de la procedencia de los trámites y requisitos para el establecimiento y operación de empresas.

En suma, el Acuerdo de Simplificación Administrativa y el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México, fueron los instrumentos esenciales que se utilizaron para ampliar las facilidades administrativas en la apertura y operación de empresas.

• Principales resultados y beneficios alcanzados

En primer término destaca la publicación en Gaceta del Gobierno, el 8 de julio de 1996, del Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE), el cual contiene los únicos trámites, requisitos y condiciones que las dependencias y organismos de la administración pública estatal podrán solicitar para abrir, operar, ampliar o regularizar una empresa industrial o establecimiento comercial y de servicios.

El 19 de junio de 1997 y el 1ro. de febrero de 1999 se publicaron las versiones actualizadas del RETE. En su conjunto, estos trabajos permitieron alcanzar importantes avances en materia de simplificación y desregulación de la actividad económica, tal como lo muestran las siguientes cifras: se redujo el 30% de los trámites, al pasar de 81 a 60; se disminuyó el 52% de los requisitos, de 654 a 339, y se logró un abatimiento del 67%, en promedio de los tiempos de respuesta.

Mientras en 1994 se efectuaban 82 trámites y 679 requisitos para el establecimiento y operación de una empresa, lo que implicaba casi 16 meses de gestiones, actualmente, con la creación del Registro Estatal de Trámites Empresariales y sus dos actualizaciones, dichas cifras se redujeron a 58 trámites, 279 requisitos y un plazo de 30 días hábiles.

Es oportuno comentar que no todos los trámites incluidos en el RETE deben ser gestionados por las empresas, éstos varían en función del tipo y tamaño de empresa, así como las características de sus procesos productivos. Por ejemplo, una micro empresa de bajo riesgo, sin requerimientos de construcción, es decir, que rente un local, sólo requiere para su apertura gestionar ante las dependencias y organismos del gobierno estatal, un total de 5 trámites, cumplimentar nueve requisitos y en un tiempo promedio de 15 días obtendrá respuesta a sus peticiones, dado que los trámites son independientes entre sí y pueden ser gestionados en forma paralela.

De los trámites considerados actualmente en el RETE, el 26% tienen un plazo de respuesta inmediata, 16% se resuelven de uno a 5 días, 16% de 6 a 15 días y el restante 42% de 16 a 30 días. Al respecto, es preciso mencionar que desde marzo de 1997 se encuentra en vigor la resolución denominada *afirmativa ficta*, prevista en el Artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Mediante ésta, las peticiones que presenten los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales o municipales, deberán ser resueltas en forma escrita en un plazo que no exceda los 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción, o de lo contrario se entenderán que fueron aprobadas. El Código prevé ciertas excepciones, en cuyo caso procede la *negativa ficta*.

Regresando al tema del RETE, éste se incorporó en la página única que el gobierno estatal tiene en *INTERNET*. Su dirección es: www.edomex.gob.mx. Esta acción ofrece la posibilidad de consultar los requerimientos específicos para el establecimiento de empresas, como son: trámites, requisitos y plazos, en función del giro o actividad productiva, además de proporcionar la impresión de los formatos oficiales y un directorio de servicios para la gestión de trámites. Su consulta optimiza tiempos y recursos al evitar a los empresarios desplazamientos a diversas y dispersas oficinas gubernamentales en busca de información.

A partir del hecho de que para abrir u operar una empresa se exigen trámites de carácter federal, estatal y municipal, y dado el imperativo de que los tres ámbitos de gobierno trabajen en la misma dirección, se promovió ante las administraciones municipales de la entidad, la adopción de medidas similares. Esto era importante llevarlo a cabo porque de un municipio a otro, vecinos, que comparten un espacio metropolitano, los mismos trámites tenían una denominación y requisitos distintos, sin haber una explicación lógica o convincente.

Se sostuvieron intensas reuniones con representantes de 22 ayuntamientos de la entidad, los cuales concentran el 65% de la actividad económica estatal,

con el objeto de establecer un esquema único de regulación. El 29 de mayo de 1998 el gobierno estatal, a través del Grupo de Trabajo Intersecretarial de Desregulación de la Actividad Empresarial, suscribió el Acuerdo de Coordinación con esos 22 ayuntamientos, para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales en sus respectivas jurisdicciones.

Además de la homologación de trámites, requisitos y formatos de solicitud, con la integración del referido Registro se lograron avances importantes de simplificación, así por ejemplo, para la Licencia de Funcionamiento, se disminuyeron los requisitos en 40%, 86% los plazos y 80% los formatos. Por supuesto, el Registro es difundido a través de *INTERNET* y en las ventanillas únicas de gestión que operan esos municipios.

El citado Acuerdo contiene una cláusula de adhesión para que aquellos ayuntamientos convencidos de las bondades de este esquema de gestión simplificada para la apertura y operación de empresas, se sumen a él, previa petición por escrito al Grupo de Trabajo Intersecretarial. Como ha sido en el caso de los ayuntamientos de Texcoco y Atizapán de Zaragoza. La vigencia del Convenio está ligada al periodo de gobierno municipal, hasta julio del año 2000, y sólo podrá ser modificado por común acuerdo de las partes signantes.

De igual modo, se emprendieron conjuntamente con los ayuntamientos, acciones para la instalación y el fortalecimiento de las ventanillas únicas de gestión empresarial que operan las administraciones municipales, entre éstas se encuentra la donación de equipo de cómputo, el diseño de sistemas automatizados, la constante capacitación y asesoría del personal responsable de su operación y la habilitación del Registro Municipal de Trámites Empresariales en *INTERNET*. Como resultado de esas actividades, se ha intensificado el trabajo de las 31 ventanillas que se tienen ubicadas en 28 municipios de la entidad, como lo demuestran las siguientes cifras: mientras en 1996 se atendieron a 5,703 empresarios, en el periodo enero-agosto de 1999 se habían atendido a 64,325 empresarios, y la cifra de los trámites realizados pasó, en ese mismo lapso, de 2,128 a 49,070.

Otra medida trascendente fue, sin duda, la creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, por Acuerdo del Ejecutivo estatal publicado el 17 de diciembre de 1998 en la Gaceta del Gobierno, la cual funge como una instancia de coordinación de acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal que intervienen en la instalación, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios de la entidad.

A través de reuniones colegiadas periódicas, atiende de manera ágil y transparente la emisión de factibilidades y autorizaciones (la Licencia Estatal de Uso del Suelo, símil de la Licencia de Funcionamiento que expiden los ayuntamientos) que se requieren para la apertura, operación, ampliación y regularización de empresas grandes y medianas, exclusivamente, dado que las micro o pequeñas empresas disponen de un esquema de gestión simplificado o desregulado, y son atendidas directamente por las dependencias estatales y por los ayuntamientos donde pretendan instalarse o bien ya operan.

La Comisión ha sido una instancia útil, que en su corto tiempo de operación ha justificado plenamente su existencia, no sólo por la agilización de los trámites asociados sino también por la transparencia con que se ha conducido, pues los promoventes no tienen relación o trato directo alguno con servidores públicos de las dependencias involucradas, todo se realiza a través de la Comisión. Además, su creación no ha significado en modo alguno engrosar el aparato burocrático ya que se aprovecha la infraestructura con que ya cuenta la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyo titular es justamente su presidente.

Por otra parte, en lo que corresponde a la operación de empresas, cinco han sido las medidas de carácter interinstitucional que el Programa General de Simplificación Administrativa ha impulsado para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de los particulares: la función de inspección a empresas, la elaboración de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección, la implementación de la Autoverificación, la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores y la distribución de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado. Para ahondar sobre el particular, se sugiere consultar el punto cuatro de este capítulo.

Estas fueron, en síntesis apretada, las acciones más relevantes que se instrumentaron en el período de la administración estatal 1993-1999, con la firme intención de configurar un esquema de gestión más ágil, sencillo y transparente para la apertura y operación de empresas. No obstante los avances alcanzados, que ubican al Estado de México en el segundo lugar a nivel nacional en la calidad de los programas de desregulación, según estudio-encuesta dada a conocer a principios de 1999 por el Consejo Coordinador Empresarial, lo cierto es que aún falta por hacer.

• Principales obstáculos enfrentados

A nivel estatal, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la apertura ágil de empresas grandes y medianas, es la tardanza y discrecionalidad con

que actúan las autoridades de la Dirección General de Vialidad, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para emitir los dictámenes de capacidad, inscripción e impacto vial significativo, que sin duda entrañan la apertura o ampliación de ese tipo de empresas.

La discrecionalidad se asocia a la ausencia de criterios o lineamientos, debidamente formalizados, en los que los empresarios puedan basarse para conocer cuál será su aportación de acuerdo a la magnitud de sus proyectos, lo anterior lo suplen autoridades con criterios poco claros, dando lugar a la determinación de cantidades para el amortiguamiento de las obras viales, caracterizadas como exorbitante por los empresarios, atendiéndose una etapa de negociación cerrada entre la autoridad y los promoventes del proyecto, que podría dar origen a cierta clase de arreglos.

La creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial tuvo como uno de sus principales beneficios el acotar esas conductas discrecionales, en para al menos proyectos relacionados con la instalación de empresas grandes y medianas, ya que sus dueños o representantes no tienen trato directo con las autoridades de la Dirección General de Vialidad, todo lo tramitan vía la citada Comisión. No obstante, sigue pendiente la formalización de los criterios que den certeza o certidumbre a los empresarios del monto de sus aportaciones para construir las obras que amortigüen el impacto vial de la apertura o ampliación de sus negocios productivos.

En lo referente a la tardanza en la emisión del dictamen, si bien es cierto, la Dirección General de Vialidad carece de personal, vehículos y equipo de cómputo suficiente para atender en tiempo y forma las solicitudes, se reconoce que su capacidad de organización y respuestas ha sido rebasada por las demandas sociales y en su momento implicará necesariamente la canalización de mayores apoyos y recursos.

Sin embargo, era un asunto de lógica o sentido común que esa unidad administrativa debió y debe otorgar una atención prioritaria a este tipo de promociones, por el impacto que tienen en el crecimiento económico de la entidad y la generación de empleos que demanda el estado más poblado de la república. Aquí es donde se encuentra una clara disociación entre la política de fomento económico y la forma con que se suelen conducir algunos servidores públicos, afortunadamente los menos.

En el plano municipal, una de las dificultades más notorias con la que se topan estas iniciativas de simplificación y desregulación de la actividad económica, es que todos estos avances, cristalizados en la aplicación del

Registro Municipal de Trámites Empresariales en 24 municipios de la entidad, aterricen de forma afectiva en las ventanillas únicas de gestión.

En evaluaciones realizadas por los contralores municipales y en quejas manifestadas por los propios empresarios o sus dirigentes de cámaras y asociaciones empresariales, se han encontrado ventanillas que no operan en los mejores términos de eficiencia dada la constante rotación de personal, su insuficiente capacitación, los bajos niveles de equipamiento, y lo más preocupante, que es poco perceptible su utilidad, es decir, las propias unidades administrativas no le dan su lugar como instancia única para la recepción y respuesta a las gestiones empresariales, al atender, por su propia cuenta, tales solicitudes.

Ocorre, entonces, una competencia desleal en la que la función y existencia de las ventanillas "únicas" se ve generalmente cuestionada. Dado que su operación y administración está a cargo de las autoridades municipales, por lo tanto corresponde a ellas resolverlo.

Por supuesto, esta situación no se puede generalizar para las 31 ventanillas que actualmente operan en 28 municipios de la entidad, entre los que se cuentan los 24 en los que se aplica el Registro Municipal de Trámites Empresariales, sin embargo se debe evitar que ello ocurra o se reproduzca, de lo contrario todos estos esfuerzos de simplificación serán infructuosos.

• Prospectiva

Para evitar que algunos logros se desvanezcan en el transcurso del tiempo, será menester continuar dándoles atención. Se requiere la actualización continua de los Registros Estatal y Municipal de Trámites Empresariales, ampliando su difusión y vigilando, con la colaboración de los actores involucrados, su efectiva aplicación; consolidar el funcionamiento de la Comisión Estatal de Atención Empresarial, mediante el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucionales.

Las anteriores recomendaciones forman parte del mantenimiento de la simplificación y desregulación de la actividad económica, en lo que toca a nuevas disposiciones, sería conveniente profundizar en la simplificación y desregulación de trámites, particularmente los vinculados a usos de suelo y vialidad; implantar la Manifestación de Impacto Regulatorio para evitar que en el futuro se generen disposiciones jurídicas que impongan trámites, requisitos o condiciones excesivas e injustificadas; constituir la Comisión Estatal de Normalización para armonizar y dar congruencia a la emisión de

normatividad local y elaborar planes de desarrollo urbano bajo el enfoque de la planeación integral para favorecer la simplificación de trámites e incluso su presentación, como es el caso de los Cambios de Uso del Suelo, Densidad, Intensidad y Altura, gestión engorrosa, tardada y sujeta a la discrecionalidad de unos cuantos.

Asimismo, será necesario ahondar en la reducción de condicionantes que imponen los trámites de ecología, que a pesar de lo logrado, existen más oportunidades para seguir incidiendo en esta materia; otorgar facilidades para la regularización de empresas, rubro en el que poco se ha incidido, así como intensificar el uso de las tecnologías de información y las telecomunicaciones para facilitar los servicios de información y orientación al público usuario y, de ser posible, la realización integral de los trámites por estos medios para evitar desplazamientos, economizar costos y reducir la posible generación de conductas irregulares que presupone o está expuesta en mayor medida, la relación directa ciudadano-servidor público. Estas propuestas de ninguna manera agotan la agenda, sólo pretenden ser una parte del debate a partir de la experiencia generada en los últimos seis años.

2.- SIMPLIFICACIÓN DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

• Planteamiento del problema

El problema de la vivienda en nuestro país es ciertamente preocupante, con un déficit estimado en aproximadamente 6 millones, de los cuales poco más de 430 mil corresponden al rezago acumulado de vivienda en nuestra entidad, según declaraciones dadas a conocer en marzo de 1999 por el Director General del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Sin considerar este rezago histórico, tan sólo el Estado de México para atender la nueva demanda de vivienda requiere 73 mil unidades al año, lo que significa un promedio de 200 casas diarias. A pesar de ello, la oferta de vivienda en la entidad continúa por abajo de la demanda.

El acelerado proceso de urbanización de la entidad en dos zonas metropolitanas (Valle Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma), el déficit en infraestructura y dotación de servicios públicos básicos, la degradación de la vida urbana, la depauperización de amplios estratos rurales, la creciente migración a la entidad, el hecho de que tres cuartas partes de su población recibe ingresos menores a tres veces el salario mínimo, la especulación del suelo apto para la vivienda, y el encarecimiento de los materiales de construcción, son tan sólo algunas de las variables que inciden y agravan el problema de la vivienda.

Un aspecto muy puntual de la manifestación de las disfuncionalidades y rendimientos decrecientes en que han caído estos esquemas y mecanismos normativos de planeación y gestión urbana, es justamente la complejidad y tardanza para obtener las autorizaciones, licencias y permisos para la edificación, escrituración y titulación de la vivienda. Esta situación ha provocado, en parte, que más del 40% del crecimiento urbano de la entidad se dé a través de procesos de irregularidad y que al menos el 80% de la vivienda construida carezca de licencias, permisos y autorizaciones oficiales.

El marco jurídico de planeación y gestión urbana ha sido rebasado por la dinámica social y se ha convertido en un obstáculo que antes de regular y fomentar el crecimiento ordenado de los centros de población y la producción de vivienda, desanima la inversión productiva, alienta la discrecionalidad de los servidores públicos y da pauta al establecimiento de asentamientos irregulares.

La gestión pública urbana estatal se caracterizaba y se sigue caracterizando por una excesiva e irracional centralización de decisiones en los mandos directivos; insuficientes y deficientes canales, mecanismos e instancias de comunicación e información sobre los requerimientos que deben cubrir los promoventes o peticionarios; la sectorización o parcialización de procesos y trámites, aunado a los problemas de coordinación que se presentan no sólo a nivel intrainstitucional sino también intergubernamental; la carencia o insuficiente aprovechamiento de tecnología moderna para hacer más ágiles y eficientes los procesos de gestión interna; la presencia de conductas patrimonialistas, clientelares y, en general, ajenas al interés público, prohijadas en trámites y requisitos engorrosos, tiempos de respuesta prolongados y facultades discrecionales aplicadas en perjuicio de los usuarios, entre otras peculiaridades.

• Estrategia instrumentada

Para revertir esta problemática, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 delinea entre las acciones principales a desarrollar, la relativa a promover la desregulación y simplificación de trámites en materia de desarrollo urbano; modernizar las estructuras administrativas estatales y municipales que atienden esta materia, a fin de hacer más eficiente su desempeño; agilizar la actualización de los planes de desarrollo urbano, para que sean acordes con la dinámica urbana; enriquecer el marco jurídico para garantizar la operatividad de la política estatal en materia de desarrollo regional y urbano; además de fortalecer a los municipios descentralizando facultades en materia de planeación y administración urbana.

Han sido tres los acontecimientos que han detonado los esfuerzos para modernizar la gestión administrativa en materia de vivienda. El primero fue la puesta en marcha del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, creado por acuerdo del Ejecutivo estatal el 21 de octubre de 1993.

El segundo acontecimiento fue la creación de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda por acuerdo del Ejecutivo estatal publicado en la Gaceta del Gobierno, el 12 de octubre de 1995. Entre las atribuciones que se le confirieron a dicha Comisión destaca precisamente la de proponer a los órganos de decisión federales, estatales y municipales, las medidas necesarias para desregular, simplificar y desgravar el proceso de producción de vivienda. Esta actividad la impulsa básicamente a través de una de sus ocho subcomisiones: la Subcomisión de Simplificación Administrativa, en cuyo seno se hayan representadas todas las instancias del gobierno estatal con competencias para la prestación de trámites y servicios asociados a la producción de vivienda.

Mediante Acuerdo expedido por el Ejecutivo estatal el 22 de diciembre de 1998, se reestructuró y fortaleció el ámbito competencial de esa Comisión, a efecto de disponer de una instancia única que obtenga las opiniones, dictámenes y autorizaciones de las dependencias y organismos auxiliares del gobierno estatal, para la producción de vivienda social progresiva, de interés social y popular, incluyendo los cambios de uso del suelo, densidad e intensidad y/o altura.

El tercero fue la constitución, por iniciativa del titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de tres grupos de trabajo abocados a tratar asuntos relacionados con la legislación, planeación urbana, y la simplificación administrativa, particularmente de la vivienda social progresiva, de interés social y popular que derivaron en propuesta de modificaciones y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos. En esos grupos participaron representantes de las dependencias y organismos estatales competentes, así como integrantes de la Asociación del Valle de México de Industriales de la Vivienda, A. C. (PROVIVAC), que agrupa a los promotores de vivienda del Distrito Federal y Estado de México. Esta asociación es una filial de PROVIVAC nacional, que por su presencia y organización es una de las más importantes agrupaciones de promotores de vivienda en el país.

• Principales resultados y beneficios alcanzados

En primer término, sobresale la aprobación por la Legislatura Local del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que entre

sus aspectos novedosos contempla en su Artículo 135 la afirmativa ficta, la cual establece la obligación de las autoridades estatales y municipales de dar contestación por escrito a las peticiones que presentan los particulares en un plazo que no exceda en 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción, o de lo contrario se darán por aprobadas. En materia de desarrollo urbano y vivienda las únicas excepciones que marca el Código son para la autorización de fraccionamientos o subdivisión de terrenos.

En materia de descentralización, destaca la firma de convenios con 24 municipios de la entidad (Almoloya de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Jilotepec, La Paz, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, San Martín de las Pirámides, Tlalnepantla, Tenancingo, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco y Zinacantepec), para transferirles la facultad de expedir la Licencia Estatal de Uso del Suelo normal (que no sea de impacto significativo), con el objeto de acercar los trámites a los interesados en su propia comunidad y evitarles gastos de tiempo y dinero. De esta manera, los citados ayuntamientos pueden ahora expedir la tramitación completa para la edificación de una vivienda unifamiliar: factibilidad de servicios, constancia de alineamiento y número oficial, licencia de uso del suelo y de construcción.

Se expidió, el 13 de agosto de 1997, Acuerdo del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas que delega facultades a diversos funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Urbano, con el fin de agilizar la expedición de licencias y autorizaciones. Esta disposición impactó favorablemente la agilización de trámites, dado que ahora los directores de región, así como los residentes regionales y locales de desarrollo urbano tienen, entre otras facultades, las de autorizar con su firma la fusión, subdivisión, relotificación y lotificación condominial de predios; la supervisión de obras de urbanización y equipamiento; la apertura, clausura o prolongación de vías públicas y la expedición de licencias estatales de uso del suelo.

Una de las medidas más importantes logradas por la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, fue, sin duda, la instrumentación del Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional para desarrollos mayores a 60 viviendas de los tipos social progresiva, de interés social y popular, en el que se concentra la opinión de siete instancias estatales y dos municipales sobre la factibilidad de desarrollo habitacional.

Los beneficios que ha traído consigo la implementación del dictamen integral son, entre los más importantes: evita al promotor trasladarse ante, por lo menos, nueve distintas unidades administrativas estatales y municipales,

ahora sólo acude a una: la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, que a través de su Subcomisión Operativa emite una opinión colegiada en la que se dictamina la factibilidad del desarrollo habitacional; da certeza y seguridad a la inversión al evitar se adquiera un predio que no cumpla con las condiciones legales exigibles, y es, en sí misma, una medida de simplificación administrativa ya que existe el compromiso de dar respuesta a las peticiones de los promotores en un plazo promedio de 15 días hábiles.

Por otra parte, se publicó en Gaceta del Gobierno, el 2 de diciembre de 1997, el Registro Estatal de Trámites de Vivienda en el que se concentran los únicos trámites y requisitos que podrán exigir las dependencias estatales para el proceso de producción de vivienda en sus etapas de adquisición de suelo, división del suelo y/o urbanización, edificación o construcción, comercialización o escrituración y trámites eventuales. En este sentido, el Registro acota la discrecionalidad de los servidores públicos al obligarlos a no exigir ningún requisito o documento que no esté en él consignado.

Dicho Registro fue actualizado el 1ro. de febrero de 1999 mediante publicación en Gaceta del Gobierno. Entre los avances de simplificación derivados de ese trabajo, sobresalen: la ampliación de la vigencia de la Licencia Estatal de Uso del Suelo de seis meses a un año y la no exigencia de prórroga cuando el promovente acredite haber ejercido los derechos de la licencia obtenida y se disminuyó el tiempo de respuesta de 30 a 15 días hábiles para la expedición de Permisos Sanitarios de Inicio de Construcción y de Ocupación de Obra (se prevé descentralizar facultades para la expedición de esos permisos, a 31 ayuntamientos de la entidad que cuentan con la capacidad técnico-administrativa).

Asimismo, los Dictámenes de Capacidad, Incorporación e Impacto Vial que se emitan en la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, serán resolutivos para desarrollos de hasta 500 viviendas y se entregarán en el plazo establecido de 15 días. Para los desarrollos habitacionales de más de 500 viviendas se entregará un dictamen general de requerimientos de obra en un plazo de 15 días y el resolutivo en 30 días.

El dictamen que emita la Dirección General de Protección Civil en la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda será resolutivo siempre y cuando el promotor presente Estudio de Mecánica de Suelos, ya que éste permite detectar las características del subsuelo y la existencia de fracturas o fallas. El Estudio Geofísico sólo se requerirá en aquellos predios que cuenten con cavernas, fracturas o taludes susceptibles a sufrir deslizamientos.

Se simplificó la solicitud de datos y documentos para la presentación del Informe Previo, el cual se requerirá para el establecimiento de desarrollos habitacionales de 10 a 60 viviendas de tipo media y residencial y para desarrollos habitacionales de interés social, social progresivo y popular de hasta 500 viviendas. Anteriormente, el Informe Previo sólo podría ser gestionado por promotores de desarrollos de hasta 60 viviendas.

Se redujo sustancialmente la solicitud de datos y documentos para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental, la cual sólo será requerida para desarrollos habitacionales de más de 60 viviendas de tipo medio y residencial y para el establecimiento de desarrollos habitacionales iguales o mayores a 501 viviendas de interés social, social progresivo y popular, siendo que anteriormente se exigía para todo tipo de desarrollos habitacionales mayores a 60 viviendas.

Se automatizaron los servicios de 13 de las 19 las oficinas del Registro Público de la Propiedad ubicadas en los municipios de Tenancingo, Lerma, Tenango del Valle, Temascaltepec, Cuautitlán, Ixtlahuaca, Jilotepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Texcoco y Nezahualcóyotl, lo que contribuyó a agilizar los trámites, además de facilitar el registro y control de las solicitudes.

Se llevaron a cabo modificaciones a las leyes de hacienda estatal y municipal, de tal forma que se ha logrado que la carga fiscal para la vivienda social progresiva, de interés social y popular (que es la más requerida y demandada por amplios sectores de la población, por estar al alcance de su bolsillo), no exceda del 4% del valor de la misma. En 1996 se ubicaba en un nivel cercano al 8%.

Para 1999 tienen una carga fiscal del 3.03% del valor de esos tipos de vivienda. Con este sacrificio fiscal el gobierno estatal pretende fomentar la generación de vivienda, importante motor de desarrollo que impacta positivamente en 37 ramas industriales, el 95% de los insumos que utiliza son de origen nacional y genera posibilidades de empleo tanto de manera directa como indirecta por cada vivienda que se construya, y se amplían las posibilidades de que los habitantes de menores ingresos accedan a una vivienda digna y decorosa.

Se instalaron 11 módulos de orientación y consulta para la regularización del suelo en las delegaciones regionales de la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México (CRESEM), en los que se proporciona información clara y precisa sobre los requisitos, tiempos de respuesta, costos y horarios de atención de los trámites que dicho organismo ofrece: inmatriculación administrativa

y/o judicial, escrituración, juicio de usucapión, dictamen jurídico sobre cesión de derechos, estudio jurídico del contrato de compra-venta, verificación técnica y dictamen administrativo sobre extravío de documentos.

En los módulos referidos, a los propietarios de predios, lotes o terrenos que aún no hayan escriturado su propiedad, aquellos que hayan iniciado los trámites correspondientes y los ciudadanos interesados en comprar un terreno y que desean evitar ser sorprendidos adquiriendo lotes irregulares o en lugares no aptos, se les proporciona información clara, precisa y oportuna sobre los trámites y servicios que ofrece la CRESEM e incluso sobre el grado de avance de los trámites iniciados.

En julio de 1999 se publicó la Guía para Promotores y Solicitantes de Vivienda de Tipo Social Progresiva, Interés Social o Popular, en su modalidad de Conjunto Urbano, con el objeto de que éstos contaran con un documento de carácter informativo y orientativo que les facilitara las gestiones ante las dependencias estatales y municipales. Entre sus apartados, figuran: fases del proceso de producción de vivienda (adquisición del suelo, división del suelo y urbanización, titulación y escrituración, y trámites eventuales, que se solventan bajo circunstancias excepcionales), procedimientos generales para la autorización de un conjunto urbano, trámites básicos para producir un conjunto urbano, el papel de los municipios en la promoción y gestión de vivienda, y el glosario de terminología básica. El reto será mantenerla actualizada en el futuro, sobre todo para incorporar avances adicionales en materia de simplificación y desregulación administrativa, así como cualquiera otra información que enriquezca su contenido.

En los primeros nueve meses de 1999, la Comisión de Fomento a la Vivienda dictaminó 74 proyectos, los cuales significaron la autorización para construir 85,785 casas habitación en 25 municipios de la entidad; cifra superior a la registrada en el mismo periodo de 1998, en que autorizó 13 proyectos para la construcción de 26,528 viviendas. Lo anterior avala el importante desempeño de la Comisión en el fomento de la vivienda social.

• Principales obstáculos enfrentados

De entre los principales obstáculos que se enfrentaron, se encontró no sólo la diversidad de trámites de vivienda (el Registro Estatal de Trámites de Vivienda consigna 49, de los cuales 23 corresponden a la Dirección General de Desarrollo Urbano, es decir, cerca de la mitad) sino también la multiplicidad de instancias de autorización: a nivel de Gobierno del Estado existen 10 unidades administrativas (Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, Instituto

de Salud del Estado de México, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, Comisión del Agua del Estado de México y la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México, las direcciones generales de Desarrollo Urbano, de Vialidad, del Registro Público de la Propiedad, de Protección Civil y de Planeación Ambiental) y 2 en las Administraciones Municipales (Organismo Operador de Agua y Dirección de Desarrollo Urbano).

Es un hecho incuestionable que esta significativa cantidad de trámites e instancias que intervienen hacen más complejos y tardados los procesos de autorización y dificultan las posibilidades de una coordinación efectiva. Una muestra clara de ello es el Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional que emite la Subcomisión Operativa de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, concebido como una importante medida de simplificación al fijarse el compromiso de expedir el Dictamen en 15 días, lo cierto es que en la práctica rebasa ese plazo por la falta de opinión o respuesta de alguna instancia, ya sea estatal o municipal.

En información proporcionada por la Subcomisión Operativa, concentrada en un cuadro titulado situación actual de las factibilidades emitidas por las instancias normativas sobre los predios que se presentan en la Subcomisión Operativa para el Dictamen Integral, se observa que de las 115 peticiones presentadas de enero al 15 de julio de ese año, por lo menos una tercera parte estaba pendiente de entregarse la opinión de alguna dependencia estatal o municipal, siendo que tenían un plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción del expediente, y en algunos casos ese retraso se extendió a varios meses. Eran por demás comprensibles las molestias de los promotores de vivienda ante las expectativas que había generado la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

Las dependencias estatales que más se rezagan en la emisión de sus dictámenes siguen siendo las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, y de Vialidad, Autopista y Servicios Conexos, debido fundamentalmente a la carencia de personal e infraestructura para ejecutar su trabajo de forma eficiente y oportuna. Por citar un caso, la Dirección General de Vialidad, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponía tan solo de dos coordinadores, dos técnicos especialistas y un auxiliar, para atender un promedio de 450 solicitudes de Dictamen de Capacidad, Incorporación e Impacto Vial que recibe por año.

A lo anterior, súmese la insuficiencia de vehículos para llevar a cabo visitas a los predios en donde se construirán los desarrollos habitacionales,

industriales comerciales y de servicios; la insuficiencia de equipo de cómputo para procesar la información; la centralización en el personal directivo de la firma de los convenios, y la ausencia de normas y políticas debidamente formalizadas para el cálculo de las aportaciones que debía denegar el promotor para el desarrollo de los proyectos, lo que abrió una rendija amplia para la discrecionalidad en la actuación de un reducido grupo de servidores públicos. Esta situación, en su conjunto, conducía necesariamente al retraso en la gestión de los interesados, la aparición de conductas irregulares para tratar de agilizar los trámites por otras vías, y obstaculizaba los trabajos de la Subcomisión Operativa, poniendo en entredicho las bondades de la creación de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

En relación al retraso en la entrega de dictámenes por parte de las administraciones municipales, y en concreto de los órganos operadores de agua y las direcciones de desarrollo urbano, éste es un obstáculo mayúsculo, dado la notoria inasistencia de representantes de los ayuntamientos a las sesiones de la Subcomisión Operativa y/o el retraso considerable en la entrega de sus dictámenes. Lo anterior, no obstante que el 8 de agosto de 1996 los 122 municipios de la entidad ratificaron la Alianza para la Vivienda en el Estado de México, en la que asumieron el compromiso de simplificar los procedimientos y reducir tiempos en los trámites necesarios para la producción y adquisición de vivienda, principalmente de interés social y popular.

El retraso en la emisión de opiniones por parte de las dependencias estatales y/o municipales, orillaba a la Subcomisión Operativa a que la expedición del Dictamen Integral de Factibilidad Habitacional fuese condicionado precisamente a que los promoventes por su cuenta, obtuvieran los dictámenes y autorizaciones ante ellas. De esta manera, las ventajas de la Comisión terminaban por diluirse.

• Prospectiva

No obstante esos avances y logros, lo cierto es que aún falta por hacer para conformar un esquema administrativo sencillo y ágil que facilite las gestiones de vivienda. Así por ejemplo, en la agenda de asuntos pendientes figura en primer lugar la actualización de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, promulgada en 1993 y que ha sido rebasada por la dinámica social que experimenta una sociedad en constante transformación, como sin duda es la nuestra.

El proyecto de reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos fue enviado a la Legislatura Local en abril de 1999 y al mes de agosto de ese

año aún no había sido dictaminado. Es indispensable que se discuta y apruebe cuanto antes esa iniciativa pues en su contenido se prevén importantes medidas de desregulación y simplificación de la vivienda, tales como la elevación a rango de norma, la planeación urbana integral que vendrá a propiciar una más ágil emisión de los dictámenes y autorizaciones; simplificará los engorrosos y tardados trámites de Cambios de Usos del Suelo, ya que plantea la obligación de que los planes de desarrollo urbano prevean suelo suficiente para fines habitacionales de alta densidad, con lo que se busca atender de manera específica las necesidades de la población económicamente menos favorecida, y fija un nuevo procedimiento de supervisión de las obras de urbanización y equipamiento de los desarrollos, en el que se determina la intervención de los ayuntamientos desde su inicio, buscando con ello agilizar y transparentar el proceso de su entrega-recepción, entre otras medidas.

Por otra parte, la inexistencia de un reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos convirtió a ésta en una norma excesivamente reguladora pues cualquier reforma, abrogación o adición implicaba un proceso legislativo complejo y tardado. Lo que se requiere es contar con una ley que establezca las políticas y lineamientos generales complementada con uno o varios reglamentos específicos, con el objeto de facilitar futuras actualizaciones derivadas de la implementación de medidas de desregulación y simplificación administrativa. Sería pertinente que el proceso de gestión administrativa para la producción de vivienda se incorpore al Reglamento de la nueva ley, para uniformar procedimientos y evitar la discrecionalidad en el desempeño de los servidores públicos.

La Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda ha demostrado ser una instancia útil y valiosa en la promoción y fomento de la vivienda social; sin embargo, para que cumpla de mejor manera los propósitos que inspiraron su creación, se requiere continuar fortaleciendo su operación a través del perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional para que las dependencias y organismos estatales emitan en los tiempos preestablecidos sus opiniones, dictámenes y autorizaciones para la vivienda social progresiva, de interés social y popular. Asimismo, será necesario encontrar las estrategias idóneas que permitan involucrar a los ayuntamientos de manera más efectiva en los trabajos de la Comisión, de manera particular para que expidan sus dictámenes de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, y de desarrollo urbano, en los plazos acordados.

Asimismo, será necesario ahondar en la reducción de requisitos y plazos de respuesta, pues si bien es cierto se han conseguido avances importantes, aún hay áreas y trámites en los que es necesario insistir con mayor frecuencia, entre los que cabe mencionar los de desarrollo urbano, ecología y vialidad.

Es imprescindible analizar a detalle trámites interrelacionados, es decir, que son parte de un mismo proceso de autorización, en aras de evitar la solicitud reiterada de requisitos y documentos. Deberá promoverse la formalización de acuerdos entre las dependencias para que cuando ocurra esta situación, sea una sola la que los exija y las demás lo den por validado.

La agilización de las gestiones de vivienda reclama profundizar la descentralización y desconcentración de facultades para acercar las decisiones al lugar donde se generan las demandas sociales, evitar traslados a los promoventes y reducir plazos de respuesta. Deberá realizarse, por consiguiente, una revisión exhaustiva de qué otras atribuciones y competencias en la materia pueden transferirse a las administraciones municipales o unidades desconcentradas. Por otra parte, se debe reconocer que los procesos de descentralización y desconcentración por sí solos no garantizan mejores resultados si no van acompañados de la dotación de recursos, la capacitación y asesoría de personal, así como de la evaluación periódica y sistemática para verificar sus previsibles beneficios e impactos.

De igual modo, se requiere efficientar la operación de las Ventanillas Unicas de Promoción y Gestión de Vivienda establecidas en Toluca y Naucalpan, mediante la dotación de recursos humanos, materiales e informáticos suficientes que les permitan atender sus funciones de la mejor manera posible.

La actualización de los planes de desarrollo urbano y de centros de población estratégicos es una tarea impostergable, ya que el hecho de que esos instrumentos normativos queden desfasados respecto a las condiciones y exigencias de la realidad, provocan diversos problemas, entre ellos, la obligación de tramitar Cambios de Uso del Suelo, Densidad e Intensidad que en la práctica es una gestión compleja y engorrosa. Paralelo a esta actividad, será necesario difundir públicamente las cartas urbanas de los planes de desarrollo urbano para facilitar su consulta al público interesado.

Finalmente, deberá reflexionarse sobre las ventajas de promover la integración del Registro Municipal de Trámites de Vivienda rescatando la experiencia del Registro Municipal de Trámites Empresariales que desde mayo de 1998 se viene aplicando en 24 municipios que generan el 65% del PIB estatal, y que ha demostrado ser un instrumento efectivo para agilizar y transparentar los trámites para instalar y operar una empresa. Convendría extrapolar esta experiencia en aquellos municipios con suelo disponible para vivienda social, y fomentar la integración de un registro de esta naturaleza que además de simplificar los trámites, requisitos y plazos de respuesta, clarificará las condiciones de su otorgamiento.

3.- SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

• Planteamiento del problema

Durante mucho tiempo la administración pública estatal se caracterizó por la existencia de disposiciones jurídicas que poco clarificaron la prestación de trámites y servicios y, al contrario, complicaban su atención y resolución presentándose con un matiz de lentitud y obsolescencia. Hablar de servicios públicos era sinónimo, en muchos casos, de complejidad, rendimientos decrecientes, desconfianza por parte de la ciudadanía, pérdida de legitimidad hacia sus gobernantes, proliferación de actitudes contrarias al interés común, entre otras.

En el Estado de México los servicios de tránsito y transporte no han sido ajenos a las situaciones antes descritas. Durante la última década la flota vehicular aumentó 29.3% en promedio anual; los taxis 33%, el transporte de carga 30% y el de pasajeros 35%; el autotransporte de pasajeros es ofrecido por más de 72 mil unidades, de las cuales cerca del 52% tienen una antigüedad mayor de ocho años; el servicio de transporte público en la zona conurbada con la ciudad de México se ha caracterizado por su desorden, ineficiencia, invasión de rutas, falta de coordinación, tarifas desiguales y parque vehicular obsoleto⁶⁸.

Por su parte, los servicios de tránsito enfrentan la existencia de procesos de trabajo inoperantes traducidos en trámites y servicios lentos y engorrosos. La existencia de procedimientos fragmentados en varias unidades administrativas (direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, de Recaudación y Control, de Transporte Terrestre, y de Protección al Ambiente), obligaba al transportista o concesionario a visitar varias oficinas públicas, entregar documentación y presentar requisitos iguales en varias ventanillas en su intento por regularizar la situación de su unidad vehicular.

Las distintas unidades administrativas relacionadas con el control vehicular integraban sus propios padrones vehiculares, los cuales pocas veces eran coincidentes; constituían sistemas automatizados para atender la parte del proceso encomendado, con poca o nula comunicación y coordinación entre áreas de atención.

Las disposiciones jurídicas y normativas que regían los servicios de tránsito eran obsoletas e inoperantes, tendían a complicar y confundir la atención ciudadana en lugar de clarificar y facilitar su desarrollo. En el caso de la prestación de los servicios de grúas y depósito de vehículos, se carecía de una norma específica que regulara esta actividad.

⁶⁸ Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*, p. 11-20 y 21.

Las administraciones municipales, excepto Cuautitlán Izcalli, eran ajenas al manejo y administración de los servicios de tránsito puesto que éstos se encontraban centralizados en la autoridad estatal.

- **Estrategia instrumentada**

Con el propósito de atender y dar solución a la problemática antes descrita, el Ejecutivo del Estado, determinó instrumentar un programa de modernización y simplificación de los servicios de tránsito y transporte en la entidad. En atención a este propósito, los titulares de las secretarías de Finanzas y Planeación, de Comunicaciones y Transportes y General de Gobierno asumieron acciones orientadas a clarificar y agilizar sus procesos de gestión y coordinación, cuyo objetivo era mejorar la atención al público, agilizar trámites y servicios, reducir tiempos de respuesta, acercar la prestación de los servicios al lugar de su demanda y, sobre todo, combatir la corrupción administrativa.

Dichas acciones se inscribieron finalmente en el marco del Programa General de Simplificación Administrativa, a cargo de la Secretaría de la Contraloría, quien bajo un esquema de trabajo de promoción y coordinación dió seguimiento a las acciones emprendidas en este sentido.

- **Principales resultados y beneficios alcanzados**

En primera instancia se involucró a los titulares de las dependencias participantes para que, bajo el marco y lineamientos del Programa General de Simplificación Administrativa, formularan compromisos específicos en la simplificación y transparencia de los servicios que en materia de tránsito y transporte prestan a la ciudadanía. En este sentido, las unidades administrativas participantes ejecutaron 282 acciones específicas, entre 1994 y 1999; es decir, el 25% del total de los compromisos contenidos en el PGSA, durante ese mismo periodo.

Se integraron grupos interinstitucionales de trabajo, a través de los cuales se convocó a los titulares de las áreas administrativas involucradas para que en forma conjunta asumieran compromisos, formularan acuerdos y ejecutaran acciones tendentes a mejorar sustancialmente la prestación de trámites y servicios, fortalecer la coordinación interinstitucional y definir con precisión la participación de las áreas administrativas en estas tareas. Como integrantes permanentes de los grupos de trabajo se encontraron representantes sociales o gremiales de aquellos sectores de la sociedad a quienes atañe directamente el problema a resolver. La participación de dichos agentes permitió integrar sus sugerencias y valoraciones a los procesos de simplificación y modernización.

Durante 1994 se instrumentó un sistema automatizado en las principales delegaciones y subdelegaciones de servicios de tránsito, el cual para 1995 se extendió a las 16 delegaciones y 5 subdelegaciones con las que cuenta la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (DGSPyT), logrando con ello reducir los tiempos de respuesta en los trámites de expedición de refrendos, alta de vehículos y reposición de placas del servicio particular y público; sin embargo, aun prevalecía la falta de coordinación e intercomunicación entre unidades administrativas, lo que originaba una actuación aislada y en forma discrecional.

A partir de 1995 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes capitalizó la demanda manifiesta de los más de 72 mil transportistas y concesionarios del transporte público, al habilitar en un sólo espacio físico los trámites y servicios más recurrentes relacionados con el transporte público con una sola idea: reducir los tiempos de respuesta, gastos y traslados innecesarios a los usuarios. En enero de 1996 entró en operación la primera Ventanilla Unica de Transporte Público, como una instancia de coordinación para atender en un solo lugar los trámites que requieren realizar los concesionarios del transporte públicos de la entidad. La Ventanilla Unica se instaló en la ciudad de Toluca, teniendo entre sus propósitos de operación, ser una sola instancia para atender las gestiones de los transportistas; simplificar la prestación de los trámites en esta materia; evitar gastos y pérdida de tiempo a los usuarios al hacer innecesarios traslados a distintas oficinas; combatir la proliferación de conductas ajenas al interés público; entre otros. Para ampliar este objetivo, se habilitaron las Ventanillas Unicas de Atizapán de Zaragoza y Ecatepec.

A partir de 1996, se otorga simultáneamente el holograma y tarjeta de circulación adjunto al pago de refrendo y tenencia; agilizando con ello el trámite que realizan los propietarios de vehículos en nuestra entidad, evitándoles pérdida de tiempo y ahorro de dinero, al eliminar traslados recurrentes a distintas oficinas públicas.

Con el afán de acercar los servicios al lugar de su demanda, se instrumentó una Unidad Móvil para la expedición de licencias de conducir, la cual acudió a comunidades de mayor concentración poblacional de 27 municipios de la entidad.

En un intento por frenar las actitudes contrarias al bien común, así como los actos de corrupción, el Ejecutivo del Estado anunció, en los primeros días de 1998, un programa denominado "Con todo Derecho" el cual, en su justificación, se asumió que "la seguridad pública es una de las principales preocupaciones de más de 12 millones de mexiquenses. Dar una respuesta

concreta a esta demanda de la sociedad es un asunto prioritario para el Gobierno del Estado de México", por ello, inició la aplicación de una serie de medidas para dar mayor efectividad a las acciones de las corporaciones policiacas, un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y evitar actos de corrupción administrativa que afectan a los usuarios.

El programa de referencia contempló en su contenido la instrumentación de 26 acciones específicas, cuyo propósito central se orientó a combatir la corrupción en áreas de atención al público de la DGSPyT. Con esta idea se emprendieron acciones importantes; durante los primeros días de enero de 1999, se puso en marcha un nuevo esquema de atención al parque vehicular particular buscando mejorar el registro y control de los datos básicos de todas aquellas unidades automotrices inscritas en el estado. Para concretar este esfuerzo las secretarías de Finanzas y Planeación, General de Gobierno, de Administración, de Comunicaciones y Transportes, y de la Contraloría, constituidas en grupo de trabajo, diseñaron e instrumentaron la operación de la Ventanilla Única de Control Vehicular, la cual, en un solo espacio físico, atiende los trámites del parque vehicular. Durante los primeros meses de operación (enero-marzo 1999), se lograron instalar 85 ventanilla única a lo largo del territorio estatal.

Por otra parte, se puso en marcha a partir de 1998, un Programa de Reemplazamiento Vehicular del Transporte Público, el cual bajo un esquema de Ventanilla Única de Atención al Autotransporte permitió homogeneizar los procesos de trabajo; verificar y rectificar criterios de atención al público y disminuir requisitos y documentos al contribuyente.

Con la intención de otorgar mayor seguridad jurídica a los transportistas y particulares y atender en forma ágil sus peticiones, a finales de 1998, la DGSPyT actualizó el Reglamento de Tránsito en el cual se contemplan las disposiciones necesarias para agilizar los servicios de expedición de permisos para la circulación de vehículos y el otorgamiento de licencias de conducir.

Se inició la integración del Registro Estatal de Vehículos, como un mecanismo para concentrar la información generada por todas las dependencias relacionadas con esta materia, misma que permitirá establecer un registro único y confiable que otorgue certeza jurídica a la actuación gubernamental en el control, vigilancia e inspección de los actos relacionados con vehículos automotores.

Una acción más que reviste gran importancia para modernizar y transparentar la gestión pública, es la transferencia de facultades en materia

de tránsito hacia las administraciones municipales de la entidad. Al respecto, cabe resaltar la firma de 12 convenios de coordinación que ha suscrito el gobierno estatal con igual número de ayuntamientos de la entidad: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac, Tlalnepantla, Tultitlán y Metepec.

En marzo de 1998 se reglamentó el servicio público de grúas, cuyo propósito es regular el servicio público prestado por grúas de arrastre así como el funcionamiento de los establecimientos de depósito, guarda y custodia de vehículos detenidos o accidentados en vías de jurisdicción estatal.

Se impulsó la instalación y uso de tecnología de punta en las áreas de atención al público. A finales de 1998 se colocaron 70 cámaras de video, 22 monitores y 3 videocaseteras en las delegaciones y ventanillas únicas.

Un mecanismo que permitió evaluar la forma en que las dependencias y entidades de la administración pública estatal proporcionan servicios o atienden trámites demandados por la población, lo constituyó el programa de "Usuario Itinerante" a cargo de la Secretaría de la Contraloría, mediante este programa se logró la captación de información de primera fuente y de forma sorpresiva y discreta sobre las condiciones de calidad, productividad, legalidad, transparencia y eficacia con que estos servicios o trámites se atienden, especialmente en lo referente a la conducta y desempeño que los servidores públicos muestran en su relación con el público usuario.

Mediante este programa de evaluaron 11 trámites de alto impacto social, entre éstos se encuentran trámites de tránsito, licencia de construcción, servicios de grúas, consultas médicas, trámites ante el registro público de la propiedad, entre otros. La evaluación a estos trámites requirieron la realización de 975 visitas a distintas unidades administrativas de atención al público.

• Principales obstáculos enfrentados

Los trabajos orientados a simplificar y modernizar los servicios de tránsito y transporte no siempre estuvieron libres de obstáculos y problemas en su accionar, éstos forman parte del proceso de cambio y sólo rebasándolos es posible contar con servicios públicos de mayor calidad.

Entre los obstáculos se detectó una limitada participación de algunos directivos para asumir compromisos que dieran lugar a la mejora de los procesos de tránsito y transporte, por lo que se tomaron decisiones que promovieran la participación y ejecución de acciones encaminadas a este

propósito. La rigidez que presentan algunas disposiciones jurídicas y administrativas limitan el trabajo de simplificación administrativa, por lo que deben actualizarse y adaptarse a las nuevas exigencias sociales. La limitada tecnología con la que cuentan algunas dependencias de la administración pública impide que la automatización e intercomunicación llegue a áreas de atención al público, esto como consecuencia de la austeridad presupuestal en la cual se ha visto inmersa la gestión pública. Hecho que se intentó afrontar con apoyos financieros que el Programa General de Simplificación Administrativa otorgó para financiar la ejecución de acciones prioritarias de modernización de las aéreas de tránsito y transporte.

Es posible afirmar que aún contando con sistemas o procesos debidamente simplificados, su operación no fue sencilla en razón de la resistencia de quienes eran responsables de concretar su operación, por lo cual la capacitación fue un elemento fundamental que permitió fortalecer las actitudes y de los servidores públicos. Finalmente, justo es reconocer que la difusión de los logros o beneficios alcanzados con la simplificación administrativa no fue siempre la idónea, por lo que algunos de los esfuerzos realizados fueron imperceptibles para los causantes.

• Prospectiva

Como se ha señalado, las acciones emprendidas para mejorar y transparentar la gestión pública, han sido importantes y de resultados sustanciosos; sin embargo, se debe reconocer que parte fundamental para eficientar todo esfuerzo emprendido, lo constituyen las actitudes y aptitudes de los servidores públicos, puesto que el proceso más transparente y ágil no es garantía de cambio; dos aspectos deben reforzar esta tarea: primero, trabajar para incrementar las aptitudes y reorientar las actitudes del servidor público hacia un verdadero espíritu de servicio y, segundo, difundir toda tarea de modernización o simplificación administrativa para que sea del conocimiento de la ciudadanía y sea ésta quien exija el cumplimiento de las acciones emprendidas.

Por otra parte, con el propósito de fomentar el desarrollo del autotransporte público, y pueda éste responder a una creciente demanda del servicio en condiciones de seguridad, eficiencia y competitividad, se requiere revisar a fondo el marco jurídico en la materia, a fin de evitar la discrecionalidad en la adjudicación y revocación de las concesiones del servicio público. Resulta también indispensable actualizar la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de México, así como su respectivo reglamento para centralizar las funciones normativas y operativas del control del transporte público en una sola instancia. La actual dispersión en dos unidades administrativas: las

direcciones generales de Seguridad Pública y Tránsito, y la de Transporte Terrestre, sólo ha generado lentitud, complejidad y discrecionalidad en la prestación de los trámites, derivado de la deficiente coordinación interinstitucional, la falta de organización y automatización de los archivos, y la proliferación de prácticas irregulares.

Impulsar la descentralización de facultades de tránsito hacia las administraciones municipales, es otra tarea impostergable, ya que es este mecanismo una de las acciones para garantizar a la ciudadanía la atención de sus demandas en lugares mas cercanos a su residencia. Son las administraciones municipales quienes al tener contacto cercano con los ciudadanos conocen sus necesidades, acuerdan la mejor forma de atenderlas e incluso logran la participación de la sociedad en la solución de sus problemas.

Habilitar un mayor número de Ventanillas Únicas de Transporte Público, en puntos estratégicos del territorio estatal es una tarea que deberá considerarse por las autoridades estatales, ya que de esta forma se permitirá que en una sola instancia se atiendan a los transportistas, sin necesidad de que acudan a diferentes unidades administrativas a realizar de sus gestiones, lo que trae consigo la disminución de costos y pérdida de tiempo.

Por su parte, es necesario fortalecer los canales de comunicación entre las unidades administrativas encargadas de atender a la población y las unidades centrales de tránsito y de comunicaciones y transportes, a fin de establecer enlaces de información que permitan agilizar la respuesta a trámites administrativos de los transportistas.

Asimismo, deberá concluir la integración de la base única de datos del transporte público y particular (Registro Estatal de Vehículos), como una condición para contar con controles confiables y registros actuales, y eficientar la prestación del servicio a los poseedores de unidades vehiculares a quienes les representará certeza jurídica, reducción de tiempos de respuesta y eliminación de documentos y requisitos.

Emprender nuevas medidas para combatir y disuadir la corrupción administrativa entre los servidores públicos y desalentar lo correspondiente entre la ciudadanía, será otra tarea que deberá incluirse en la agenda del gobierno en el corto plazo; así como fortalecer las acciones de difusión a la población sobre los derechos y obligaciones de los automovilistas ante una presunta violación al Reglamento de Tránsito del Estado de México.

4.- MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN A EMPRESAS

• Planteamiento del problema

En lo que concierne a la problemática específica de las visitas de inspección, las quejas más recurrentes de los empresarios se atribuyen al excesivo número de visitas de que son objeto por inspectores de los tres ámbitos de gobierno; su deficiente coordinación que origina en ocasiones la solicitud de similar o idéntica información o documentación, así como la diversidad de criterios técnicos para una misma situación (por ejemplo el color, lugar y altura de colocación de extinguidores); el exceso de información solicitada, alguna de ella sin plena justificación o fundamento jurídico-administrativo; la deficiente e inapropiada selección y capacitación de los inspectores; la falta de transparencia en el proceso; el ejercicio abusivo de las facultades discrecionales de los inspectores; la escasa y esporádica información que se proporciona sobre el proceso de verificación; la preeminencia de la amonestación y la clausura sobre la prevención y orientación; y los reducidos plazos para regularizarse.

Estas son, en síntesis, algunas expresiones de inconformidad que los agentes económicos han manifestado en distintos foros y momentos, sobre las inspecciones de que son objeto sus negocios. La inspección es una de las funciones públicas más cuestionadas y estigmatizadas por los empresarios, debido básicamente a dos factores: el primero tiene que ver con la proliferación de conductas irregulares practicadas por algunos "servidores públicos", quienes carentes de escrúpulos, vocación y ética, se han aprovechado del servicio público más que servir al público; y el segundo, es la connotación negativa que se le da a la inspección y, en general, a las tareas de fiscalización y evaluación. A nadie le gusta ser evaluado o inspeccionado, y menos aún si se está consciente de que no se cumple a cabalidad con una normatividad con frecuencia excesivamente controladora y exigente, aún cuando los gobiernos no tengan la suficiente capacidad de supervisión, tal como lo revela el hecho de que la Secretaría de Ecología disponga tan sólo de 24 inspectores para vigilar una planta industrial integrada por más de 15 mil industrias, sólo por citar un caso.

Partiendo entonces de la consideración de que no es conveniente ni es deseable en las actuales circunstancias desaparecer o cancelar la inspección, dado que aún no prevalece o se arraiga una cultura del cumplimiento de la norma que la haga innecesaria, el Gobierno del Estado de México se planteó como asunto prioritario incidir de forma permanente en su mejoramiento y transparencia, con la clara convicción de que el rol del Estado debe ser de promotor y facilitador de la actividad económica, con el único límite de respetar el marco legal vigente.

A continuación se describen las acciones más relevantes instrumentadas de 1994 a septiembre de 1999 para atender el reclamo del sector empresarial local, así como las políticas y lineamientos que el propio gobierno estatal se fijó, para transformar cualitativamente el proceso de inspección a empresas.

• Estrategia instrumentada

Para atender la problemática descrita con anterioridad, se constituyó en 1994 un grupo interinstitucional en el que participaron las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Ecología, General de Gobierno a través de la Dirección General de Protección Civil y el Instituto de Salud del Estado de México, cuyos trabajos fueron conducidos por la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, adscrita a la Secretaría de la Contraloría.

Se consideró conveniente la participación de las instancias citadas, no sólo porque tienen atribuciones específicas en la materia, sino también por la naturaleza de la inspección que practican, su impacto en la actividad económica, y las críticas e inconformidades que con frecuencia se vierten respecto de su actuación.

En 1997 se incorporaron a los trabajos del Grupo, dos unidades administrativas que también tenían competencias de inspección: la Dirección General de Turismo, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico, la cual es autoridad auxiliar del gobierno federal en la vigilancia de los establecimientos y prestadores de servicios turísticos en la entidad, así como el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea, perteneciente al Instituto de Salud Local, que entre sus funciones se encuentran las de verificar a los bancos de sangre, servicios de transfusión y puestos de sangrado.

• Principales acciones instrumentadas y beneficios alcanzados

Entre los principales resultados alcanzados destaca la elaboración de la Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación; la implementación de un nuevo modelo de inspección, la autoverificación, y la puesta en marcha del Registro Estatal de Inspectores. A continuación se describe más en detalle cada uno de ellos.

La Guía de Atención a las Visitas de Inspección y/o Verificación contiene información estimada útil y de conocimiento indispensable por los empresarios al momento de la inspección. Los apartados que la constituyen son: objetivo general; base o fundamento legal; instancias autorizadas; requisitos solicitados;

acreditación del inspector; descripción del procedimiento, así como la localización de oficinas y horarios de atención y orientación al público. Esta información se presenta para cada una de las dependencias participantes, es decir, sobre condiciones generales de trabajo y seguridad e higiene; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; protección civil, servicios turísticos y condiciones sanitarias. En la parte final del documento se agregó un catálogo único de derechos y obligaciones de los sujetos de inspección, elaborado conjuntamente con las instancias involucradas, y que toma como base de referencia el procedimiento de inspección establecido en el Artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

La guía tiene un propósito eminentemente orientativo e informativo, y cumple con una de la demandas más sentidas del sector empresarial de la entidad, en el sentido de clarificar los procesos de inspección, así como difundir, sin ambages y de manera concreta, el proceso que siguen las visitas de inspección. La guía fue editada en 1995 y dada la respuesta favorable que tuvo en el medio empresarial, en marzo de 1998, se publicó su segunda edición actualizando y mejorando su contenido, además de agregar información relativa a las inspecciones o verificaciones que practican la Secretaría de Desarrollo Económico, a través de la Dirección General de Turismo, y el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea, adscrito al Instituto de Salud del Estado de México.

Por otra parte, es significativo señalar que el Estado de México fue la entidad pionera del país en poner en marcha la autoverificación. La Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, a través de la Dirección General del Trabajo, implementó desde 1995 la autoverificación en condiciones generales de trabajo, mediante la cual otorgó un voto de confianza al sector patronal para que a través de formatos debidamente requisitados y avalados por los trabajadores pudieran autoinspeccionarse, sin necesidad de ser visitados en la forma tradicional por el inspector del trabajo. Esta nueva modalidad de la inspección evita el trato directo entre el inspector y los patrones que optan por la misma, evitando así cualquier irregularidad en la actividad de los inspectores.

La Dirección General de Protección Civil instrumentó desde septiembre de 1996 la autoverificación de empresas en materia de protección civil. De esta manera, dio respuesta a la inquietud de instrumentar un programa que facilitara el cumplimiento de la normatividad vigente en la materia, con el objeto de minimizar la probabilidad de ocurrencia de un siniestro y que al mismo tiempo no se convirtiera en una situación onerosa para los empresarios que pudiera repercutir en incumplimiento o generar corrupción.

El Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), por conducto de la Dirección de Regulación Sanitaria, en septiembre de 1996 instauró un sistema

de autoverificación para 30 giros de bajo riesgo sanitario, mismo que amplió a 38 giros en abril de 1999.

A partir de febrero de 1999 la Secretaría de Ecología implementó un Programa de Autoverificación para 200 giros microindustriales, comerciales, agropecuarios y de servicios de bajo riesgo ambiental, a fin de facilitar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de protección al ambiente.

Otra de las medidas fundamentales que se impulsó fue la integración y puesta en marcha, a partir de marzo de 1998, del Registro Estatal de Inspectores, servicio de información confiable que propicia la identificación efectiva de estos servidores públicos, es decir, la autenticidad de su credencial o gafete y de la orden de visita de inspección. Su consulta evita a los empresarios o patrones ser sorprendidos por pseudoinspectores que sólo buscan extorsionarlos. Se pretendía con ello otorgar certeza y seguridad jurídica a los visitados.

Los servicios del Registro Estatal de Inspectores se ofrecen a través de QUEJATEL, que cuenta con dos líneas locales y una lada sin costo 01 800, el cual dispone de información actualizada y confiable de la plantilla de inspectores y de las visitas de inspección/verificación que llevan a cabo las secretarías del Trabajo y de la Previsión Social, de Ecología, la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General de Turismo y el ISEM. Para difundir los servicios del Registro se emprendieron campañas de difusión en televisión, radio y prensa y se distribuyó material promocional: dípticos y carteles.

El Registro Estatal de Inspectores fue una de las medidas importantes que se instrumentaron para prevenir, disuadir y combatir prácticas irregulares de inspectores y pseudoinspectores. Hay constancia en los registros de QUEJATEL de casos documentados que avalan el cumplimiento de ese propósito. En la medida que sea más conocido y, sobre todo, utilizado por los propietarios, representantes legales o encargados de empresas y establecimientos asentados en el Estado de México, estará justificando plenamente su razón de ser.

En el futuro inmediato habrá que seguir fortaleciendo el Registro mediante la promoción intensiva y extensiva de sus servicios, así como la supervisión del estricto cumplimiento del envío de información a QUEJATEL en la forma y tiempo preestablecidos, por parte de las dependencias y organismos participantes.

Es indudable que por sí solo el Registro no resuelve los problemas de corrupción que durante muchos años han caracterizado esta función, pero ninguna duda cabe que contribuye a acotarla, a reducir espacios de actuación,

pues como señalara el Ejecutivo estatal en la presentación del Registro, en acto efectuado el 5 de marzo de 1998 en Naucalpan, "Con el Registro se da un paso más en la puesta al servicio de la comunidad de los instrumentos para combatir la corrupción, con el Registro el particular tiene un mecanismo más para quejarse y perdón por lo coloquial, pero si no se queja, no se queje. Así es que, hoy que hay más instrumentos al alcance para que todos marchemos en orden, vamos a utilizarlos, finalmente es por el bien de los mexiquenses".

El artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México regula y unifica el procedimiento que las autoridades estatales y municipales competentes han de observar en la práctica de las visitas de inspección en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, para comprobar la observancia de las disposiciones legales aplicables. En tal artículo se precisan los derechos y obligaciones de los visitados, su representante legal o quien se encuentre en el lugar al momento de practicarse la diligencia. A fin de sensibilizar y generar conciencia de las prerrogativas y responsabilidades, se imprimieron Cartas de Derechos y Obligaciones del Visitado, estableciéndose el compromiso de las dependencias y organismos con competencias en la materia, de instruir a su plantilla de inspectores para que en cada visita de inspección se le entregue a los visitados en el momento previo a su realización, con el respectivo acuse de recibo.

En verificaciones aleatorias practicadas por auditores de la Contraloría Interna del ISEM, se descubrió que la Carta no estaba siendo entregada o que algunos inspectores falsificaban la firma de acuse de recibo, de ahí que se haya solicitado a los contralores estar muy atentos para evitar estas irregularidades. Empero, por esmerado que sea ese trabajo jamás podrá sustituir a la exigencia de los propios visitados para que les sea entregado ese documento, y en caso de no hacerlo el inspector, reportarlo a QUEJATEL.

De esta forma, quedan mejor resguardados los derechos de los particulares ante probables conductas arbitrarias que pudieran generarse por actos de gobierno. Queda el reto de difundir y permear una cultura de la legalidad de manera que sociedad y gobierno participen en la vigilancia y cumplimiento de la ley y contribuyan a eliminar la impunidad.

• Principales obstáculos enfrentados

Las tareas para modernizar y transparentar la función de inspección a empresas enfrenta obstáculos de diversa naturaleza que, por supuesto, no son insalvables empero, se han convertido en retos a los que es necesario atender si se requiere tener éxito en esta empresa. Se señalan de manera enunciativa

más no limitada, seleccionando algunos de los más significativos que, como aquí se ha insistido, se visualizan como oportunidades de mejora más que como problemas infranqueables. El orden en que son citados no implica referencia alguna del grado de importancia, todos son prioritarios.

Un aspecto que sin duda ha servido de campo de cultivo para la proliferación de conductas irregulares es la existencia de un conjunto de regulaciones y normatividad jurídica y administrativa excesivamente controladora, exigente y a veces contradictoria, que dificulta su cumplimiento por los particulares. La gran mayoría de las empresas y establecimientos micro y pequeños, no están en condiciones de cumplir con las exigencias legales, lo que da pauta a arreglos y componendas con los inspectores. A veces se olvida que la corrupción entraña, por un lado, alguien que ofrezca y, por el otro, alguien que esté dispuesto a recibir a cambio de ciertas concesiones.

Modificar leyes, hacerlas más accesibles, entendibles y cumplibles para la sociedad, no es tarea imposible, sí en cambio laboriosa, compleja y dilatada, por el tiempo que conlleva el proceso de elaboración, revisión, discusión y aprobación de leyes, proceso que se ha dificultado en las actuales condiciones de transición democrática del país y la conformación de congresos más plurales en los que los consensos y acuerdos para sacar adelante iniciativas no es tarea fácil, sin embargo, estamos obligados a hacerlo para cortar de raíz embrollos burocráticos que tienen hoy su origen en leyes que han quedado obsoletas y rebasadas por la transformación cotidiana de nuestras sociedades.

Otro obstáculo es la ausencia de una cultura de respeto a la norma. Las tareas de inspección y verificación que llevaron a cabo las instituciones gubernamentales, encuentran justamente su fundamento en la desconfianza de la autoridad para que los particulares, por su propia voluntad y convicción, cumplan con los términos y condiciones estipulados en la normatividad vigente.

Mientras no se arraigue una cultura de respeto a la norma, la cual puede surgir de manera espontánea, debe ser inducida y su logro implica cambios estructurales de largo plazo. La inspección continuará siendo un acto del gobierno necesario, lo que tampoco la hace inmune a la introducción de cambio y mejoras.

En esta búsqueda, el Gobierno del Estado de México ha implementado nuevos modelos de inspección, como lo es la autoverificación, sustentada en las premisas de corresponsabilidad y confianza en la declaración del empresario. No obstante las ventajas que ésta ofrece, y los esfuerzos desplegados para

difundirla continúa siendo insuficiente en la mayoría de empresas que deciden acogerse a este esquema de participación voluntaria. Luego entonces, el desafío por configurar un proceso de inspección transparente y accesible, que no implique pesadas cargas, reclama una colaboración más activa del sector empresarial en las medidas que se instrumentan en su propio beneficio así como en la generación de crítica constructiva y propositiva que permita allanar el camino.

Lo que en otras organizaciones podría resultar una ventaja la antigüedad y experiencia del personal, en la inspección practicada por instituciones de gobierno no lo es tanto por que en la cotidianidad se ha traducido en la acumulación de vicios, inercias, intereses creados, bloqueando o resistiéndose a los cambios.

No es una situación fácil de resolver por que corresponde a personal sindicalizado con derechos laborales que los protegen. Pensar en despedir a todos y controlar nuevo personal son soluciones fáciles, simplistas y radicales que por otra parte conllevaría a erogaciones importantes para sufragar las liquidaciones, que en el caso del Estado de México, se ubican en aproximadamente 420 inspectores. Amén de los problemas sociales que generaría la reacción e inconformidades de los afectados.

Por consiguiente, se deben encontrar estrategias, políticas y líneas de acción que permitan sumar la participación de inspectores a las medidas que se instrumente, mediante actividades tales como la capacitación y profesionalización de la plantilla de inspectores, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, el otorgamiento de estímulos e incentivos pero también la sanción severa a quienes se vean involucrados en actos fuera de ley, la elaboración y aplicación de códigos de ética ad-hoc, entre otras más que contribuyan a ese propósito.

• Prospectiva

No obstante las acciones realizadas, aún quedan enormes desafíos pues todavía persisten inercias burocráticas, resistencias al cambio e intereses creados que plantean serios obstáculos para avanzar al ritmo deseado.

El gobierno estatal deberá continuar en su empeño de facilitar, hasta donde sea posible y lo permitan las leyes, el cumplimiento de las obligaciones de los empresarios por respetar las disposiciones jurídicas vigentes. Lo que se busca es transformar a la inspección en un factor que permita, y no inhíba, el desarrollo de las actividades productivas. La desregulación económica y la

simplicación administrativa son dos herramientas útiles y valiosas que están haciendo eso posible.

Para que la función de inspección sea cada vez más moderna, a la altura de las exigencias de la sociedad, se requiere actuar en distintos frentes, así por ejemplo, resulta imprescindible delimitar con claridad las atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, evitando duplicidad de funciones vía reformas legales o la descentralización de funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales mediante la suscripción de acuerdos o convenios administrativos, como de hecho se ha venido realizando en algunas áreas.

Hay que repensar los tradicionales modelos de inspección, incorporando otros esquemas o modelos que faciliten el cumplimiento de la normatividad por los agentes económicos.

Sería provechoso a su vez, reflexionar en la factibilidad y conveniencia de instalar comisiones estatales de normalización y metrología en las que se atendieran y resolvieran las controversias que actualmente existen en cuanto a la aplicación de diversos criterios técnicos sobre asuntos de inspección en los que inciden distintas dependencias y organismos estatales.

Se requiere poner mayor atención en los medios de información y difusión sobre el proceso de inspección, las "cortinas de humo" sólo facilitan la existencia de conductas ajenas al interés público. El ejercicio eficaz y transparente de la verificación demanda prevenir y combatir actitudes indebidas de los inspectores.

De la misma forma, tendrá que analizarse a profundidad el procedimiento que siguen cada una de las inspecciones que efectúan las distintas instancias gubernamentales, con el objeto de vislumbrar y aplicar medidas de simplificación administrativa, tales como la disminución de pasos o flujos procedimentales; la supresión de unidades administrativas intervinientes y la reducción de requisitos y documentación solicitada.

Para otorgar mayor transparencia y honestidad al proceso de la inspección se requiere atender con oportunidad y eficiencia las quejas, denuncias e inconformidades que los propietarios de empresas y establecimientos expongan en relación con el desempeño y conducta de los inspectores. Ello obliga a revisar y reforzar los sistemas, canales y medios de información, orientación y atención de denuncias, a efecto de restaurar su credibilidad y coadyuvar a que sean utilizados con mayor frecuencia y confianza.

En síntesis, la inspección debe realizarse bajo un enfoque orientativo y no persecutorio, es decir, preventivo antes que sancionador, desde luego sin menoscabo de que los gobiernos cumplan con sus deberes constitucionales de vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones jurídicas vigentes. No es función de los gobiernos sancionar y levantar multas sino garantizar y constatar el cumplimiento de las leyes que los mexicanos nos hemos dado para convivir en sociedad.