

La transformación del Estado en nuestro país ha tenido múltiples formas de impactar sobre las estructuras de la administración pública en sus niveles federal, estatal y municipal, respectivamente. Muchos de los cambios y las transformaciones a las que se han sometido los aparatos administrativos del gobierno mexicano obedecen fundamentalmente a dos grandes razones: la primera y que es de orden externo, responde a la necesidad del Estado Mexicano para estar en concordancia con los cambios generados a nivel mundial respecto a la optimización de las estructuras organizacionales y operativas del Estado en el contexto de la globalización; la segunda y que es de orden interno, tiene en esos cambios y transformaciones el objetivo fundamental de operar la modernización integral de sus propias estructuras y como una forma de responder de manera mucho más eficiente y transparente a los requerimientos de la sociedad nacional que demanda crecientemente una mayor eficacia en la actuación por parte del Estado.

Es un proceso amplio y complejo que se ha venido impulsando y desarrollando en nuestro país durante los últimos 18 años. Este periodo abarca tres administraciones del gobierno federal y se ha traducido en múltiples transformaciones que han dado como resultado la desregulación y la simplificación administrativa en un gran número de dependencias tanto federales como estatales, y de manera mucho más reciente en el ámbito municipal. La enorme relevancia de esos procesos guardan una estrecha relación con las expectativas del desarrollo nacional.

En la actualidad se considera como impostergable en nuestro país y como requisito indispensable para propiciar el desarrollo en todos los ámbitos de la vida nacional, la puesta al día de sus administraciones públicas. En ese sentido, destaca la elaboración del proyecto de investigación *Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales*, pues de sus resultados obtenemos una visión amplia sobre el enorme esfuerzo que se realiza en los estados de la República para fomentar e impulsar el desarrollo de la administración pública, de los mecanismos instrumentados para su mejora continua y para elevar la calidad de los servicios y la actuación gubernamental frente a la sociedad que así lo demanda.

En este sentido, damos un amplio reconocimiento a quienes hicieron posible el desarrollo del presente trabajo: Lic. Manuel Ángel Nuñez Soto, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo; C.P. Rodolfo Picazo Molina, Secretario de Finanzas y Administración; Lic. Horacio Ríos Cano, Secretario de Desarrollo Económico; Lic. Efraín Arista Ruiz, Secretario de Contraloría; Lic. Sergio González Palacios, Subsecretario de Ingresos y Auditoría Fiscal; Lic. Gilberto Chapa Zamora, Director General de Ingresos; Dr. Sergio Carlos Jiménez Martínez, Director General de Control de la Gestión Pública; Arq. Carlos Alva Martínez, Director General de Competitividad; Lic. Pablo Ángeles Cornejo, Coordinador General de Modernización y Sistemas; Lic. Benigno Prieto Peláez, Director de Desarrollo Empresarial; Ing. Arnulfo Martínez Pagola, Director de Evaluación Gubernamental y de Desarrollo Administrativo; Lic. Diana Badillo González, Subdirectora de Gestión Empresarial; Lic. Luz Yolanda Rivera Álvarez, Subdirectora de Orientación Empresarial; Lic. Ma. Isabel Hernández Gracia, Subdirectora de Desarrollo Administrativo; y Lic. Conrado Zandoval Arzaga, Delegado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**Instituto de Administración Pública
del Estado de Hidalgo**

CAPÍTULO I

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

Actualmente nos encontramos inmersos dentro de un contexto en que las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas se suceden a un ritmo acelerado, un contexto mundial en el que está presente un proceso de ajuste y redimensionamiento.

Nuestro país vive un proceso de reforma del Estado que a partir de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta se viene gestando, incrementándose paulatinamente con los subsecuentes períodos gubernamentales.

Observamos a su vez, que existen grandes dificultades de los gobiernos para dar solución a las grandes y cada vez mayores demandas sociales y con recursos escasos, en donde debe entrar el ingenio de las administraciones públicas con nuevas técnicas, modelos y herramientas gerenciales (muchas de ellas innovadoras dentro del sector público), que faciliten la comunicación en la toma de decisiones, buscando el mejoramiento de rendimientos y una mayor legitimación, a diferencia de la administración pública tradicional.

La gestión pública diaria debe responder a enfoques estratégicos con capacidad real para estructurar diferentes planteamientos (de carácter económico, urbanístico, territorial y social). Por ello, es necesaria la reforma y modificación de la administración pública de acuerdo al contexto existente, dado que el Estado tiene una articulación de poder a través de la propia administración pública para con la sociedad, quien da legitimidad en la toma de decisiones.

Entre las principales transformaciones que encontramos dentro de la gestión pública y que han redefinido los roles tradicionales del Estado, estarían las privatizaciones, la mejora regulatoria y simplificación administrativa, la

búsqueda de la calidad en la prestación del servicio público con orientación al cliente (ciudadano), la desconcentración y descentralización, nuevas formas de participación en la prestación de los servicios por parte del sector privado, la competencia, el desarrollo de nuevas tecnologías, la planificación estratégica, la mejora continua, la generación de instrumentos que coadyuven a la protección contra las desviaciones de poder, la corrupción y el incentivo a la innovación, al trabajo en equipo, a la responsabilidad, etc. Cabe señalar que todas y cada una de estas transformaciones están interrelacionadas y forman parte del conjunto de elementos que transforman la cultura organizativa.

Actualmente si el Estado no presta todos los servicios, al menos conservará la direccionalización, se trata de un Estado caracterizado entre otras cosas, no por su antigua omnipresencia pero si por su intervención directa, ajustada y limitada por nuevos criterios.

Cabe hacer mención que dentro de la estrategia federal de modernización de la administración pública y como resultado de las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública, se elabora el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), las dependencias y entidades. Éste considera cuatro subprogramas:

- Participación y administración ciudadana; Descentralización y/o desconcentración administrativa; Medición y evaluación de la gestión pública; y Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

El PROMAP hace planteamientos positivos, establece acciones para las dependencias y entidades e impulsa las demandas de modernización y desarrollo que demanda la sociedad en materia de administración pública.

Otro punto importante a considerar es el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, el cual sienta las bases para el Programa Federal de Desregulación Económica.

El objetivo inicial del programa, era coadyuvar a que el sector productivo alcanzara el nivel de competitividad exigido por el contexto mundial en materia comercial, eliminando o modificando los requisitos para el establecimiento y operación de las empresas.

Por tanto se creó el Consejo para la Desregulación Económica como órgano de apoyo técnico y consultivo de la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial (SECOFI) en materia de mejora regulatoria, siendo la propia SECOFI la que tendrá la facultad de formular propuestas de nuevas disposiciones legislativas y administrativas, así como de reformas y adiciones a las vigentes, para mejorar la infraestructura legal de la actividad empresarial. Además de obligar a las propias dependencias y entidades federales a entregar a la Secretaría los trámites empresariales que aplican, así como los proyectos de disposiciones legislativas o administrativas que elaboren, cuando estos tengan incidencia en la actividad económica¹

Finalmente el Acuerdo estableció criterios específicos para la revisión y mejora regulatoria de dichos trámites y proyectos por parte de la SECOFI, encargándole llevar un Registro Federal de Trámites Empresariales, en el que se incluirán los únicos trámites que podrá exigir el gobierno federal a las empresas.

De esta manera la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con la participación de las demás Secretarías y con el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica, ha desarrollado un programa de mejora regulatoria de mayor flexibilidad, transparencia y eficiencia, propiciando la competitividad de las empresas, alentando la inversión productiva y por ende permitiendo la creación de mayores empleos.

La mejora regulatoria abarca cuatro acciones fundamentales² :

- La revisión y desregulación de los trámites empresariales vigentes del gobierno federal.
- La revisión y mejora de los proyectos de disposiciones normativas federales que tendrían impacto en la actividad empresarial, a fin de asegurar que las regulaciones nuevas no impongan costos innecesarios a las empresas.
- La elaboración de propuestas de reformas a disposiciones legislativas y administrativas para propiciar un marco jurídico de la actividad empresarial que brinde certidumbre al particular y fomente la competitividad empresarial,
- El apoyo a los estados y municipios que lo soliciten en sus respectivos programas de mejora regulatoria.

En el caso concreto del Estado de Hidalgo podríamos señalar que se encuentran indicios de este proceso de simplificación y mejora regulatoria

¹ Documento de trabajo de la Delegación Federal de SECOFI en el Estado de Hidalgo, 1997

² *Ibid.*

en diferentes sexenios estatales, sin embargo, podríamos ubicarnos concretamente a partir del periodo gubernamental del Lic. Adolfo Lugo Verduzco (1987-1993), en el que se habla concretamente de la materia.

Las acciones de simplificación administrativa se han desarrollado con objeto de establecer un proceso de captación de información, proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la administración pública, mediante los cuales presta sus servicios al público para revisar y eliminar los que sean innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población, la administración y los propios elementos integradores (dependencias y entidades); destacándose las siguientes vertientes:

- *Modernización de los servicios públicos.* Para mejorar la gestión y prestación de las funciones sustantivas elevando sus niveles de eficiencia, calidad, cobertura y productividad, mediante las tareas de rediseño de los sistemas de gestión, sustitución de los procesos manuales por automatización de datos, incorporación de tecnología moderna de trabajo, renovación de actitudes y aptitudes de servidores públicos, redefinición de esquemas de concertación y participación social.
- *Mejoramiento integral de la atención al público.* Para revisar los sistemas de trabajo y vincularlos con los trámites que los ciudadanos realizan ante las dependencias públicas, con el propósito de agilizarlos y simplificarlos mediante la disminución de tiempos, requisitos e instancias de autorización, elevar la calidad de la atención de los usuarios y mejorar la imagen institucional y de los servidores que atienden al público.
- *Desconcentración y descentralización.* Para acercar territorialmente los servicios y las oficinas a los usuarios, facilitar la capacidad y rapidez de respuesta de la administración y delegar funciones y decisiones para que sean ejercidas y tomadas con oportunidad, objetividad y efectividad.
- *Desreglamentación administrativa.* Ésta se ubica en dos dimensiones, la primera, para eliminar o suprimir normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas u obstaculicen la simplificación y, la segunda, para adecuar las normas vigentes, mediante su actualización y claridad tanto en su origen como en su contenido, para facilitar su cumplimiento. Procurando que la modernización jurídica atienda a criterios de confianza en los particulares, disminuyendo el ejercicio de facultades discrecionales de servidores públicos y eliminando trámites, requisitos e instancias contenidas en la reglamentación administrativa.

Así, podríamos señalar grosso modo, algunas acciones de importancia de la mejora regulatoria y simplificación administrativa en Hidalgo:

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal presentó dos modificaciones de gran relevancia, con el propósito inicial de simplificar estructuras y precisar funciones, responsabilidades y concurrencias. Posteriormente, creándose la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, dotada de facultades para programar e instrumentar políticas y acciones del sector rural, bajo las directrices del Plan Estatal de Desarrollo³.

En materia de relaciones intergubernamentales, se suscribió con el gobierno federal un Acuerdo de Coordinación para prestar el servicio de registro civil en los hospitales y centros médicos-asistenciales oficiales, considerándose al Estado de Hidalgo como entidad piloto para el desarrollo y evaluación de este programa a nivel nacional.

En materia de salud se amplía la cobertura del servicio con la creación de diez centros de salud, quinientas once unidades de medicina familiar y el equipamiento de trece clínicas rurales, acercando los servicios de salud a varios municipios del estado.

Dentro del Desarrollo Rural Integral, por su parte, se trabajó intensamente en la regularización de trámites para otorgar aproximadamente 16000 títulos de propiedad, beneficiando a setecientos cincuenta núcleos de población.

En cuanto a la Procuración de Justicia, se crearon los Comités de Participación Ciudadana en cada uno de los Distritos Judiciales, se estableció el Departamento de Trabajo Social con el objeto de mejorar en todo momento la atención al público, mediante la información y seguimiento de quejas. Por otra parte se trabajó mediante la formación de un grupo de agentes del ministerio público, para abatir el rezago de expedientes acumulados por varios años.

Se promulga la Ley de Agua y Alcantarillado del Estado, permitiendo la programación y ejecución de los diferentes proyectos para suministro de agua, así como el desalojo y tratamiento de aguas residuales y pluviales de forma coordinada entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

Posteriormente durante el periodo gubernamental del Lic. Jesús Murillo Karam (1993-1999) se realiza la modificación de la estructura orgánica⁴ con el propósito de modernizar la administración pública, fortalecer los órganos de gobierno, aprovechar racionalmente los recursos, favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades, y mejorar los servicios que presta el estado

³ Lugo Verduzco, Adolfo, *Informes Anuales de Gobierno*.

⁴ Decreto 128, consideraciones para la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.

mediante un sistema de trámites rápidos y sencillos, tomando en cuenta como señalábamos anteriormente la búsqueda de la calidad en la prestación del servicio público con orientación al cliente (ciudadano).

Además se firma el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de Hidalgo, atestiguando la firma del Secretario de Comercio y Fomento Industrial; publicado en el Periódico Oficial del Estado el 26 de agosto de 1996.

El 27 de junio de 1997 se constituyó la Unidad de Desregulación Económica del gobierno estatal, dependiente de la Dirección General de Política Industrial y Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio.

Actualmente se elabora el Programa de Trabajo de la Unidad, así como la propuesta del calendario para la presentación de trámites y normativas por parte de áreas estatales y un programa de capacitación para los integrantes de las Unidades Municipales de Desregulación.

Dentro del ámbito municipal se firmaron siete acuerdos de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial. El de Pachuca, publicado el 9 de septiembre de 1996 y los de Atitalaquia, Mineral de la Reforma, Tepeapulco, Tepeji del Río, Tizayuca y Tula el 2 de diciembre de 1996. El objetivo principal de estos acuerdos es promover la mejora regulatoria y simplificación de los trámites municipales para instalar y operar establecimientos comerciales; analizando mediante grupos de trabajo, la reglamentación municipal a fin de identificar y elaborar propuestas para la desregulación de trámites municipales, siendo turnadas al Comité Estatal de Desregulación y en su caso al ayuntamiento respectivo.

En cuanto a la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, principalmente se redefine la competencia de las dependencias del ejecutivo, se crean algunas otras y se eliminan duplicaciones de funciones, señalaremos someramente algunas modificaciones importantes dentro del sector central estatal:

- Con su denominación y funciones tradicionales, la Secretaría de Gobierno asume además, la responsabilidad del sector transporte.
- Se integran en una Secretaría denominada de Finanzas y Administración, las funciones de generación y racionalización de recursos financieros y materiales con los que cuenta el estado, así como la administración de los recursos humanos.

- Se crea la Secretaría de Desarrollo Regional con facultades en materia de planeación, programación y estadística con un enfoque preciso sobre la realidad geográfica y socioeconómica que existe en el estado. operando los planes y programas gubernamentales con la participación comunitaria.
- La Secretaría de Obras Públicas se encargará de promover el desarrollo urbano y, en general, de infraestructura en materia de asentamientos humanos, comunicaciones y vivienda.
- Se propone la creación de la Secretaría de Industria y Comercio como la encargada de propiciar la concertación entre los diferentes sectores de la producción (industria, comercio, turismo, minería y actividades artesanales). Dentro de esta Secretaría se encuentra la ventanilla única de gestión empresarial que brinda a los particulares los servicios de orientación y gestoría de los trámites que requieren las diversas dependencias federales y estatales para la operación cotidiana de la industria, ahorrando tiempo y dinero en más de setenta trámites.
- La Secretaría de Agricultura se crearía con el propósito de ser la responsable de consolidar y crear organizaciones de productores agrícolas, ganaderos, piscícolas, avícolas, forestales y pesqueros que propicien una mayor inversión en el campo.
- Para el delicado manejo de los recursos con los que cuenta el estado por parte de los servidores públicos, se hace necesario fortalecer los mecanismos de control y evaluación mediante la creación de la Unidad de Contraloría Gubernamental.
- En cuanto a los servidores públicos del Ministerio Público y la Policía Judicial, éstos quedan integrados a la estructura orgánica de la administración pública central normando su actuación en los términos previstos en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado.

Actualmente podríamos señalar que dentro de la Plataforma de Gobierno 1999-2005, se consideraron las demandas y reclamos de la sociedad hidalguense, en cinco líneas de acción:

- Democracia y participación social.
- Desarrollo económico.
- Desarrollo social.
- Desarrollo político.
- Desarrollo regional.

Bajo esta estrategia se propone "un Estado promotor de la actividad económica que estimule el ahorro, la inversión, el trabajo, la capacitación, la producción, la productividad y la formación de cuadros en un marco regulatorio simplificado. Un Estado rector que norme, regule y simplifique de manera eficiente y transparente las obligaciones y derechos individuales y sociales, en los ámbitos económico, social y político; un Estado eficiente y honesto, que administre los recursos públicos y rinda cuentas claras a la sociedad; un Estado conciliador que, en el marco del derecho, dirima los conflictos de intereses; y, un Estado respetable del bienestar colectivo".

Dentro del sexenio actual se dan, a su vez, algunas modificaciones importantes a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Publicando el 24 de Mayo de 1999 en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto No. 1 en el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Dentro de las reformas más importantes tenemos:

- Especificación de las funciones y atribuciones de la Secretaría del Despacho del Gobernador, las cuales no se mencionaban en la anterior ley, a pesar de estar plasmada la existencia de dicha Secretaría en el Artículo 3.
- La creación de la Secretaría Técnica, a partir del grupo de asesores del gobernador, cuya función básica será diseñar, orientar y coordinar en su conjunto las estrategias de las dependencias de administración pública central y paraestatal.
- El cambio de denominación de la Secretaría de Desarrollo Regional por el de Secretaría de Desarrollo Social adicionándole facultades para el establecimiento de programas sociales de diversa índole que combatan la marginación extrema de todos los grupos sociales.
- La Secretaría de Desarrollo Económico, anteriormente Secretaría de Industria y Comercio, adquiere mayor amplitud en sus atribuciones, buscando con ello no sólo fomentar la actividad industrial y comercial, sino desarrollar acciones que se traduzcan en mejores niveles de vida para las familias hidalgueses.
- La creación de la Secretaría de Turismo, quien promoverá, regulará, vigilará y conducirá de manera específica la política de desarrollo de tal actividad. Anteriormente esta función la ejercía la Secretaría de Industria y Comercio a través de la Dirección General de Turismo.
- A la Secretaría de Obras Públicas se le mantiene como entidad normativa en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y

vivienda, siendo ahora el Instituto de Vivienda y Desarrollo Humano (INVIDEHU) el titular de las facultades operativas así como de la planeación y conducción del desarrollo de tales materias.

- Se propone que las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura, conserven a nivel normativo atribuciones para la captación, regulación y suministro del agua, así como para que conserven las funciones operativas, mismas que están integradas en las asignadas a la Comisión Estatal de Agua, como órgano especializado, cuya función básica es la planeación, construcción, suministro, conducción y vigilancia de los diferentes sistemas de uso y aprovechamiento del agua.
- A efecto de que la Unidad de la Contraloría Gubernamental no genere en cuanto a su denominación la idea de que su jerarquía es inferior a las demás dependencias se propone el cambio de su denominación por el de Secretaría de la Contraloría a fin de hacerla más acorde al nivel y atribuciones que venía ejerciendo.
- Se modifican los artículos 17 y 19, en los que se determina la elaboración de los Manuales de Organización para cada dependencia.

Si bien es cierto que se han logrado avances en materia de modernización administrativa, se reconoce que las acciones por realizar son todavía más importantes. La falta de coordinación entre las instancias gubernamentales involucradas en los tres niveles de gobierno con los empresarios locales y la ciudadanía en general es uno de los principales detonantes, que ha incidido negativamente para establecer programas de evaluación y seguimiento. Otro factor de no menos relevancia, es la falta de recursos en la estructura administrativa encargada del control de los programas gubernamentales.