

CAPÍTULO V

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en la formulación de sus Programas Anuales de Simplificación Administrativa, deberán orientarse, en forma prioritaria, hacia el logro de los siguientes retos:

- Impulsar con la simplificación, la formación de una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública: Esto implica revisar las disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.
- Aumentar la eficiencia y productividad en el ejercicio de la gestión gubernamental: El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reorientar sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión.
- Fomentar e impulsar la actividad económica del estado: Para que el crecimiento económico se preserve es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la población.
- Facilitar la relación de los ciudadanos con la administración pública Estatal: Uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos.

- Disminuir la intervención gubernamental para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos: el sistema tributario debe también evitar que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica y para la generación de empleos productivos con mejores remuneraciones.
- Promover y fortalecer la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía: resulta necesario modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación efectiva de sanciones en caso de incumplimiento.
- Facilitar el cumplimiento eficaz en el desempeño de los servidores públicos: los titulares de las dependencias deben asumir actividades de apoyo para mejorar el servicio que prestan a los ciudadanos; hacer suyos los programas de simplificación y mejora regulatoria y de esta forma responsabilizarse de los resultados de dichos programas.

El gobierno del estado, de acuerdo a la respuesta del Programa General de Simplificación Administrativa de 1999, aplicado por la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, deberá resolver la problemática general en las dependencias y entidades de la administración pública: falta de estrategias, la aptitud, la actitud y la visión con que deben considerarse estos programas que por un lado, benefician al usuario de los servicios públicos y por el otro, la calidad, eficiencia y esmero ofrecida por los servidores públicos.

La Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, como responsable del Programa de Modernización Administrativa deberá instalar buzones de quejas y sugerencias donde la ciudadanía pueda opinar sobre calidad, prontitud y atención del servidor público en los servicios proporcionados. Por lo que deberá responsabilizarse de hacer acopio de todos los comentarios de la ciudadanía para conocer el efecto que tuvieron las acciones de simplificación ante el usuario.

1.- ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

El Programa General de Simplificación de las dependencia y entidad del gobierno estatal deberá conformarse a través de los siguientes procesos:

- Elaboración de un programa de acciones específicas de simplificación.

- Elaboración de un programa de capacitación integral de servidores públicos en apoyo a las acciones de simplificación instrumentadas.
- Programas de difusión de las medidas simplificadas.
- Ejecución del Programa.
- Seguimiento del Programa.
- Evaluación.

En este contexto, las dependencias y entidades, bajo la guía de la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, darán prioridad en el mencionado Programa, el desarrollo de acciones que, de acuerdo con la estrategia de operación, estén dirigidas al logro de los objetivos relativos a las siguientes vertientes:

En lo externo:

Que redunden en un beneficio directo de la ciudadanía, tomando como parámetro lo siguiente:

- **La desconcentración y descentralización**, que se refiere a las acciones que las dependencias y entidades realizan para dotar a sus oficinas regionales de la capacidad de decisión, y de los recursos necesarios para la atención, resolución y gestión de los trámites oficiales, en el lugar en que los demanda la ciudadanía. (Ejemplo: Instalación de oficinas conforme a una regionalización estratégica, operación de módulos itinerantes para atender las solicitudes de la población en periodos de alta demanda, pagos a través de bancos. Transferencia de facultades y recursos a las autoridades municipales por parte de los gobiernos estatales, principalmente de aquéllos de alta demanda social y que no sean exclusivos de los Estados; celebración de acuerdos para la instalación de Ventanillas Únicas de Gestión; establecimiento de mecanismos sencillos y eficientes de coordinación intergubernamental, unificación de formatos de solicitud; asignación de facultades a la Ventanilla para la resolución de trámites y servicios ordinarios; solución a trámites en forma colegiada y en el menor tiempo, entre otros.)
- **La agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites y servicios**: estableciéndose un esquema que facilite las gestiones públicas, teniendo como objetivo principal el revisar y mejorar los trámites y servicios, disminuir requisitos y tiempos de autorización, así como suprimir instancias innecesarias. (Ejemplo: Rediseño de procedimientos y sistemas de gestión; eliminación de requisitos y pasos que

no agregan valor, reducción de tiempo de respuesta, difusión y certificación de la afirmativa ficta. Reducción de la discrecionalidad en la aplicación de normas por parte de servidores públicos; claridad y difusión de los requisitos, tiempos de respuesta, costo y base jurídica bajo las cuales se prestan los trámites o servicios; difusión de los derechos y obligaciones del servidor público y del ciudadano en la realización de un trámite o prestación de un servicio, sencillez en procesos de trabajo, y aplicación oportuna de sanciones entre otras.)

- **La modernización integral de los sistemas de atención al público:** que contempla las medidas tendientes a transformar integralmente los sistemas de gestión tramitación, mediante la incorporación de desarrollo informático, tecnología moderna, y el desarrollo de un proceso de motivación y capacitación a los servidores públicos. (Ejemplo: Instalación de módulos de información y orientación ciudadanas; aplicación de plazos y horarios de atención; claridad y sencillez en formatos de solicitud; actualización de cédulas de trámites y servicios, renovación de actitudes de los servidores que atienden a la ciudadanía; instalación de buzones de quejas y sugerencias y fortalecimiento de sus mecanismos de operación, remodelación de espacios físicos de atención al público, difusión de trámites y servicios a la ciudadanía, sustituir procesos manuales por la automatización de datos, así como efficientar el tiempo de atención y respuesta a las solicitudes de la ciudadanía, es decir instalación de equipos de computo en áreas de atención al público, utilización de herramientas de *INTERNET* o *INTRANET*; operación de procesos de trabajo, conectados en redes automatizadas, capacitación del personal en el desarrollo informático, entre otros.)

En lo interno:

- **Modernización de sistemas de trabajo:** Mejorar, agilizar y modernizar los procesos, sistemas o procedimientos de carácter administrativo y las funciones de apoyo y asesoría, en función de un eficiente flujo de los recursos presupuestales y una efectiva y productiva administración de los recursos humanos y materiales. (Ejemplo: elaboración de manuales de procesos, análisis de certificación de la *afirmativa ficta* y verificación de aplicación; modernización del sistema de inspección, mediante la integración de registros de servidores públicos que realizan funciones de inspección; identificación plena de quien realiza la verificación, actas de verificación cerradas, reducción de la discrecionalidad en la planeación de verificaciones; renovación de actitudes de los verificadores entre otros.)

- **Desregulación Administrativa:** Que debe tener como función. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de la ciudadanía a través del ejercicio de un conjunto de acciones que impliquen la eliminación o abrogación de disposiciones jurídico-administrativas cuya utilidad sea superada por la realidad y su cumplimiento injustificado sea un obstáculo para que el ciudadano atienda sus obligaciones o ejerza sus derechos, es decir, es crear un marco regulatorio que promueva las inversiones de los particulares, asegurando los estándares de seguridad social y laboral, protección al ambiente y educación. (Ejemplo; eliminar o modificar la regulación obsoleta, excesiva y obstaculizante que genere trámites innecesarios; crear regulación donde no existe, a través de la celebración de Acuerdos, expedición de Leyes, elaboración de Reglamentos, entre otros.)

Por otra parte y en forma particular aquellas dependencias o entidades que tengan contemplado en su programa de trabajo, acciones de fortalecimiento o apoyo a los municipios, se les recomienda señalar o incluir las acciones del gobierno estatal para promover la simplificación en las administraciones municipales de los Ayuntamientos del Estado y que éstos a su vez consideren los siguientes aspectos:

- Integración y evaluación de programas propios de simplificación, tomando en cuenta las 5 vertientes básicas en el ámbito municipal.
- Resultados e impactos de la simplificación en la gestión pública municipal.
- Creación de mecanismos de evaluación de los resultados de la simplificación en la gestión pública.

2.- METODOLOGÍA OPERATIVA

Formulación del Programa de Acciones Específicas

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, deberán formular el Programa Anual de Simplificación, con base en un *DIAGNÓSTICO GENERAL*, sobre la situación que prevalece en cada área, sistema, procedimiento o servicio.

El Diagnóstico deberá partir de la problemática y limitaciones que repercuten negativamente en la eficiencia y productividad, así como en la calidad de los servicios.

La problemática existente deberá indicarse en términos cuantitativos y cualitativos, considerando las causas que la provocan, así como los efectos que ésta genera, tanto en el ámbito institucional, como en el ámbito externo

Con base en el Diagnóstico General, cada dependencia y entidad, deberán determinar las acciones específicas de simplificación que se pretendan realizar para el ejercicio 2000, señalando en forma particular a qué vertiente se refieren, por ejemplo: Desconcentración Administrativa, Agilización de trámites y/o Servicios, etc.

Formulación del Subprograma de Capacitación

El servidor público estará obligado a desempeñar con eficiencia y calidad las tareas que dentro de la administración pública estatal le son encomendadas, razón por la cual debe mantener una adecuada y constante actualización en cuanto a las funciones propias de su encargo.

Estamos conscientes de que sólo bajo un Subprograma de Capacitación y actualización del servicio público, lograremos nuestras metas y objetivos. En la medida en que los servidores públicos que desempeñen de manera interna sus funciones, o bien, brinden una atención directa a los particulares, cuenten con los suficientes conocimientos, la administración pública, logrará su objetivo primordial de servir a la población en general de manera cabal y oportuna.

Con el propósito de apoyar la realización de las medidas de simplificación, para cada tarea deberá corresponder una acción de capacitación, la cual podrá llevarse a cabo a través de cursos, seminarios talleres y conferencias, proporcionando al personal que interviene interna y externamente en las acciones propuestas a simplificar las herramientas de relaciones humanas, técnicas grupales, conocimientos sobre la materia, reingeniería en la administración pública estatal, entre otros.

Se buscará además incluir eventos de motivación que modifiquen hábitos, prácticas y actividades de los servidores públicos, para que la atención al público usuario, se dé en un marco de eficiencia, cortesía y transparencia. Remitiéndose éste, en los mismos términos que el anterior.

Formulación del Subprograma de Difusión

Para lograr que el "Programa General de Simplificación Administrativa", cumpla con los objetivos para el cual fue creado, es indispensable la difusión

de las acciones que lo comprenden, tanto al interior de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, como a la población en general, a través de los medios masivos de comunicación.

Razón por la cual resulta de suma importancia, que una vez definidas las acciones a simplificar por la dependencia o entidad, se formule un Subprograma específico de Difusión. En la inteligencia de que todos aquellos medios de comunicación que al respecto se propongan, sean viables y se prevean los recursos suficientes para ello.

Este programa especificará los medios a utilizarse y las fechas en las que se llevarán a cabo las acciones de difusión, una vez definido, será instrumentado conforme a su contenido, con la participación y apoyo de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado.

En la difusión de los resultados por parte de las dependencias y entidades se deberá mencionar siempre "*El Programa General de Simplificación de la Administración Pública*", así como incluir créditos finales con logotipos, tanto de las dependencias involucradas como de la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo. En audio, la referencia deberá ser al Ejecutivo del Estado.

Integración del Programa

El Programa General de Simplificación Administrativa 2002, se integrará a través de reuniones de concertación entre dependencias y entidades y la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, para el análisis y selección de acciones, considerando:

- Presupuesto para ejecución del programa.
- Definición de áreas y funcionarios responsables para su ejecución y evaluación.

Ejecución del Programa

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, serán responsables, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, de llevar a cabo oportunamente las medidas que acuerde con el Ejecutivo Estatal, al aprobar el Programa General de Simplificación Administrativa, debiendo prever los recursos presupuestales requeridos.

Seguimiento del Programa

Las dependencias y entidades, por conducto del Comité de Simplificación, deberán remitir a la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, los informes de avances de las acciones en procesos. Con la finalidad de reportar en forma cuatrimestral el avance de los compromisos contraídos. Para la integración del Informe de Seguimiento del Programa General de Simplificación Administrativa de Gobierno se deberán además argumentar los motivos o aspectos relevantes respecto de los resultados e impacto obtenidos.

Evaluación del Programa

Con relación a las medidas y acciones de simplificación implantadas durante el ejercicio, la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo, en forma coordinada con las dependencias y entidades, realizará visitas de campo a las instalaciones que sean seleccionadas con el fin de evaluar los resultados obtenidos.

Conclusiones

El interés por analizar las acciones y decisiones que gravitan en torno a la modernización del aparato administrativo estatal tiene su origen en el propósito de aclarar cuáles de esas decisiones y prácticas son racionales y cuáles, por su naturaleza y contenido, escapan a toda razón estrictamente administrativa.

También resulta importante revisar los elementos con los que se pueden dar por lo menos dos explicaciones sobre el comportamiento de las estructuras administrativas públicas:

- La administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente, un obstáculo para la modernización, y
- La administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad.

Las debilidades en la estrategia de desarrollo de los gobiernos han sido evidentes porque no han resistido los efectos de sus contradicciones, estas

contradicciones se han sumado a los problemas que el crecimiento económico no ha logrado resolver.

Por consiguiente, la modernización no constituye un cuerpo homogéneo y uniforme de proposiciones sobre los problemas de desarrollo. No es nada difícil extraviarse en el laberinto de las interpretaciones y caer en profundos pozos de confusión. Esta situación tiene el agravante de ser alimentada por clasificaciones y simplificaciones y, con frecuencia, por el uso de paradigmas y modelos inspirados en experiencias del llamado Primer Mundo. No es nada raro que los países anglosajones sean presentados como paradigmas de modernización exitosa.

La modernización, sin embargo, no debe partir de un paradigma explicativo a priori, sino ofrecer un caudal de conceptos que presenten un realidad histórica que, aunque mundialmente considerada, es de suyo específica y única, como suele ocurrir en cada sociedad concreta. Nuestra realidad, hay que recordarlo, lo constituye un ámbito específico: El Estatal.

La modernización debe hablar del diseño humano por controlar el cambio. Consiste en abandonar las prédicas fatalistas y las actitudes de conformidad. Esta versión pone el acento en la modernización como el desarrollo de la capacidad humana para adoptar decisiones y asumir la conducción de su destino.

No hace mucho tiempo la irrupción del neoliberalismo, fallidamente autoconcebido como modernización, produjo una de las más grandes crisis de la historia de México, incluso los logros de modernidad alcanzados décadas atrás, fueron suprimidos sin beneficios alternos. No debemos olvidar que la modernización, al inhabilitar los lazos sociales establecidos, debe sustituirlos so pena de provocar la anomia social.

Así pues, para que el proceso de reforma no choque con esta barrera y se frustre, es necesario atacar el problema de raíz; crear una verdadera conciencia de cambio y adoptar una actitud vigilante en lo que respecta a la implantación de procedimientos basados en las modernas técnicas administrativas.

Reconocido, es el hecho que el proceso de modernización y simplificación administrativa ha sido realizado en una mínima parte. Todos hablan de ello, hay opiniones, estudios, y se puede decir que el tema está trillado sin haber encontrado una solución a los diversos problemas que se le presentan y sin haber podido vencer los grandes obstáculos que le han salido al paso, siendo éstos de diversas índoles: económicos, políticos, técnicos y administrativos.

Uno de los compromisos gubernamentales que persiste y trasciende en la vida política, económica y social de una entidad federativa es un buen servicio público, que es exigible tanto a las autoridades como a los servidores públicos que se desempeñen en la administración pública. Sobre esta base, se puede afirmar que el factor más importante para lograr un buen gobierno, es el elemento humano. Así, el servidor público siempre ha constituido el principal mediador entre gobernantes y gobernados; aplica las disposiciones de los gobernantes, regula y comunica las demandas ciudadanas; puede en un momento dado, ser instrumento pasivo del gobernante y orientar sus acciones en beneficio de sí mismo o de algún grupo social e inclusive llegar a la toma del poder político. Está dentro de su poder que el gobierno haga la vida del ciudadano cómoda, más rica, más segura; alternativamente, puede hacer del gobierno una pesadilla de terror, de carga y de vejación.

La función pública otrora ha gozado de reconocimiento y aceptación por parte de la sociedad, sin embargo, esta posición viene a menos cuando se encuentra que las gestiones y trámites sencillos o complejos no reciben un tratamiento adecuado en los procesos de gestión de las instituciones públicas. El reto de las autoridades y servidores públicos es asumir una posición autoreflexiva y de compromiso para subsanar las deficiencias reales y potenciales, de tal manera, que los niveles de credibilidad se recuperen en una justa equivalencia entre actos de gobierno y correspondencia con los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, esta disposición no siempre cuenta con condiciones propicias en el ánimo de los servidores públicos. La obligación de las autoridades es entonces, procurar los medios organizativos necesarios para que los bienes y servicios y la gestión misma del gobierno se proporcionen en los mejores términos y en condiciones de legalidad, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de las Entidades Federativas de la República Mexicana y como se exige por la sociedad.

En virtud de este análisis, uno de los elementos que ha sido motivo de una señalada crítica social es la movilidad e inestabilidad de los puestos en el sector público y las consecuencias inevitables de programas interrumpidos, procesos de adaptación de funcionarios, que a veces se hacen tortuosos y de apariencia interminable, así como una elevada discrecionalidad en la designación de cargos.

Las alternativas a considerar para resolver esta tendencia han sido exploradas con buenos resultados en otras latitudes del mundo, organizando los gobiernos el llamado "servicio civil de carrera".

A partir de dos reglas fundamentales: la capacidad y el mérito, los servidores públicos se desempeñan con el incentivo de ser reconocidas en su trabajo garantizándoles un empleo permanente y mecanismos de ascenso, donde la persona más capaz es la promovida hacia los más altos cargos. Asimismo, en este sistema se marca una clara distinción entre los cargos determinados por la ley para asumir funciones de representación política y funciones jurisdiccionales con respecto a aquéllos que se desenvuelven en lo cotidiano de la función pública: *la gestión y la administración*.

Es síntoma de madurez el conocer nuestros defectos, enfrentarnos a ellos y proponernos vencerlos. Sobre este principio se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que México ha adquirido la madurez para avocarnos a una reforma administrativa de fondo.

En efecto, si actualmente existe una conciencia ciudadana de gobernantes y gobernados respecto a fallas en los sistemas de administración de las dependencias de la administración pública y si ambos sectores se proponen atacar el problema, los resultados se harán ver en un plazo razonable.

En la convicción de que el progreso de un pueblos depende del progreso de su gobierno y que, por lo tanto, el futuro del Estado está ligado a la actuación de los gobernantes, éstos han tratado de dar los primeros pasos hacia la eficiencia del sector público, es por ello que desde algún tiempo el tema de la modernización administrativa ha ocupado la atención de un amplio sector social. Ahora todo mundo habla de ella, pero pocos de los que están en posibilidad de participar en el proceso muestran interés por reformar sus sistemas de trabajo. Parecería que existe una resistencia mental al cambio en los viejos servidores del Estado, derivado tal vez, de antiguas rutinas de labores que, si bien antaño le sirvieron para ir cumpliendo sus responsabilidades, ahora francamente resulta obsoleta.