

CAPÍTULO I

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

1.- CONCEPCIÓN INTEGRAL DE LA SIMPLIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ENTIDAD

El modelo de economía mixta diseñada por la Carta Fundamental, otorga al Estado la función rectora del proceso económico, rectoría que se fundamenta tanto en el estratégico Artículo 27 Constitucional como en el 3°, los cuales se integran armónicamente con el 5° y el 28° que definen un orden público económico reservando al Estado y garantizan a los particulares una libertad de ejercicio económico y empresarial indiscutible. El Artículo 25 define actualmente tal función estatal rectora abocada ahora a lograr un desarrollo integral. Es decir, la política económica del gobierno federal y de las entidades federativas y su misión interventora, está validada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados, orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privados o liberales.

Además de la función rectora estatal, el Artículo 26 señala que la política económica del gobierno federal debe articularse al Sistema de Planeación Democrática, cuyo mismo modelo siguen las entidades federativas, y que apunta a la solidez, dinamismo y permanencia del crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización social y económica de la nación. Es decir, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y determinación de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales. Conviene precisar que tanto la rectoría estatal como el Sistema de Planeación Democrática, responden ahora, a una noción tripartita del proceso económico en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado, con lo cual el sistema de economía mixta adquiere una clara legitimación a nivel constitucional.

En dicho esquema tripartito, el gobierno impulsa las consultas populares de planeación, en la que los diversos sectores presentan sugerencias que sirvan de insumo para elaborar el respectivo Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo, instrumentos fundamentales de toda planeación.

La planificación es la etapa superior de la política económica del gobierno, la cual supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Según Agustín Gordillo, en su obra: *Derecho, Planificación y Cambio Social* establece que los principios que perfilan toda planificación económica son los siguientes: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia.

Un sistema de planificación no puede ser concebido sin la clara distinción de objetivos, metas e instrumentos. Los objetivos son entendidos como las metas inscritas en el proyecto que se aspira alcanzar. En cuanto a las metas, son las tareas o propósitos sectoriales que se imponen a los encargados responsables de la planeación, estos propósitos aplicados a todos los sectores se asumen en forma cualitativa y no cuantitativa, es decir, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo hay metas o propósitos cualitativos para cada sector. En síntesis, en todo plan, también se mencionan objetivos, metas e instrumentos.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo se establece que:

- Se precisarán los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral.
- Contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.
- Determinará los instrumentos y designará los responsables de su ejecución.
- Establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.
- Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema de Planeación Democrática.

Con lo anterior, se reconoce que la planeación es un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía, la definición explícita del rumbo a seguir.

Con los objetivos que se precisan en los planes nacional y estatal de desarrollo se logrará:

- Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos de control y evaluación de la administración pública.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la administración.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes. Se trata entonces de armonizar y darle integridad a los controles existentes.

Con base en la dinámica de la consulta ciudadana, se estableció la necesidad de que se lograra que la función pública se realizara con eficacia y prontitud, sentir que fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo al promoverse y establecerse el requerimiento de un Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El Programa de Modernización de la Administración Pública previsto para el periodo de 1995 al año 2000, es un programa del gobierno federal, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que se establecen, diversos objetivos, los cuales resaltan entre otros, el impulsar en todos los ámbitos del gobierno el implementar una desregulación y simplificación administrativa.

Se prevé el establecimiento de la desregulación y simplificación administrativa a través de un programa que alcance a los tres niveles de gobierno, por conducto de acuerdos y convenios, cuyo interés es el de eficientar la regulación existente, eliminando la subjetividad y discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites.

El Programa de Modernización de la Administración Pública es coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y en donde se dispone que las dependencias y entidades paraestatales deberán analizar las normas que regulen sus funciones e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con el objeto de lograr eficientar la actuación del servidor público.

Siendo que con la conjugación de las actividades descritas el Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa tiene su base legal en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, mismo que fue

expedido por el Titular del Ejecutivo Federal. Conforme a dicho Acuerdo federal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, su sector coordinado, la Unidad de Desregulación Económica y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de representantes de diversos organismos del sector privado, como son aquéllos relacionados con el sector comercial e industrial, realizaron un análisis de la información elaborada por las dependencias y entidades, y mismo que fue sometido al denominado Consejo de desregulación económica (órgano en el que se encuentran representados los sectores público, empresarial, académico, laboral y agropecuario), emitiéndose un dictamen final sobre la mejora regulatoria que se consideraba conveniente respecto de los trámites, plazos y normatividad que le es aplicable.

Dentro de ambos programas se prevé el celebrar convenios con las entidades federativas a efecto de que se implementen los mismos esfuerzos, y que a su vez se realicen iguales acuerdos con los gobiernos municipales de cada entidad federativa.

En el caso particular del Estado de Quintana Roo, es importante mencionar que el Plan Estatal de Desarrollo fue elaborado para el periodo 1993-1999, que aunque pretendía importantes objetivos de desarrollo, no contemplaba en forma específica la importancia de los programas en mención. Por lo que a través de un Convenio suscrito por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Gobierno del Estado de Quintana Roo, se estableció el desarrollo de un Programa para la Desregulación de la Actividad Empresarial.

2.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS, ACCIONES Y EXPERIENCIAS DE REFORMA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EMPRENDIDAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Con la influencia de las políticas establecidas conforme los planes nacionales de desarrollo que se aprobaron en el ámbito federal, en el Estado de Quintana Roo, además de conjugarse las necesidades y particularidades de la región, se han elaborado los planes estatales de desarrollo, para que así fueran congruentes y lograr una mejor coordinación de los objetivos que perseguían las políticas establecidas para el desarrollo tanto en la entidad federativa como en todo el país.

Es por ello que desde el año de 1987, se establecieron diversas medidas que eran requeridas en el momento y que como consecuencia provocó un cambio sustancial en la actuación gubernamental, como fueron los Programas de Austeridad, la denominada Reforma Administrativa y la Renovación Moral, como los tres grandes pilares de la transformación estructural del gobierno.

Se produjo una contracción en el gasto público que trajo aparejado la reducción de estructuras administrativas con menor intensidad que en el ámbito federal, sin embargo, se realizó una reestructuración de las funciones orientadas a una mayor regulación y control, procurándose un retiro paulatino y sustancial de las actividades industriales, agropecuarias y comerciales, liquidando aquellas que no fueren prioritarias y en su caso, privatizando a las empresas públicas y así conceder mayor margen de acción a diversos sectores de la producción. Aunado a lo anterior, se promovió la descentralización, en donde se permitiera una mayor participación a los gobiernos municipales.

Se conformó el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), de acuerdo a las reformas constitucionales que establecía nuevas formas de planeación en donde se consolida en el orden federal el Sistema Nacional de Planeación Democrática, además de promoverse la implantación de los COPLADE en el orden municipal dentro del Estado de Quintana Roo. Todo lo anterior, conforme a los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), y que actualmente se denominan Convenios de Desarrollo Social.

Fue creada la Secretaría de la Contraloría del Estado, que dentro de las actividades y funciones que realizaba era en materia de control e inspección del ejercicio del gasto público y su congruencia presupuestal, el control de los servidores públicos y el registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales, además de destacarse la función de seguimiento al control y evaluación de la gestión pública, buscando la racionalización de la actividad en el sector público, como la simplificación de la gestión gubernamental, depurando y fusionando las estructuras administrativas y funcionales del gobierno de la entidad.

Por otra parte se implementaron programas que fueron ofreciendo una amplia participación ciudadana, así como la creación de organismos autónomos a los poderes, de ahí que surgieran programas sociales que se derivan del gobierno federal como el Programa Nacional de Solidaridad (que comprendía la política de combate a la pobreza), Programa de Despensas Populares del DIF, Procampo, entre otros; todo ello bajo el esquema de una mayor justicia social.

Básicamente en el Plan de Gobierno que se planteó para el Periodo 1993-1999 se basó en el espíritu de Solidaridad, bajo tres principios rectores:

- El aliento a la iniciativa ciudadana.
- La promoción de la autogestión.
- La corresponsabilidad de instituciones públicas y organizaciones sociales, en la ejecución de obras y en su operación, garantizando transparencia en el ejercicio de los recursos presupuestales.

Todo ello mediante la concertación, delegación de funciones y la búsqueda de consensos y la participación activa de los grupos sociales.

Como consecuencia de la potencialidad económica que tiene el Estado de Quintana Roo en diversos sectores, sobre todo en el turístico, atrae corrientes migratorias del país y que ha caracterizado a que el Estado busque el cumplir su compromiso social conjugado con el desarrollo económico, por lo que en este periodo se establecieron dentro del Plan Estatal de Desarrollo, un marco general de políticas y principios ejes de la acción gubernamental durante dicho periodo y que fueron:

- La pluralidad, como la forma de escuchar, atender y comprender simultáneamente a ciudadanos de diversas tendencias y puntos de vista disímboles.
- Participación, al permitir una participación directa en las obras y servicios al ciudadano y a la propia comunidad en general.
- Concertación, buscar el consenso de voluntades en aras del interés y bienestar colectivo.
- Capacitación y actualización.
- Productividad, el esfuerzo de los sectores de la producción en una transformación de actitudes, valores y compromisos que conduzcan a una generación de empleos y creación de fuentes de trabajo.
- Modernización, siendo Quintana Roo lugar fértil para la puesta en práctica de proyectos y programas piloto.
- Preservación y conservación de riquezas naturales.
- Política Municipal, fortalecer estructuras municipales y sus Haciendas a fin de que logren autosuficiencia financiera.

En cuanto a la política financiera se promovieron programas de inversión y desarrollo mediante el Fideicomiso de Desarrollo Social (FIDESOL) de garantía, inversión y créditos puente, cuyo objetivo fue el de impulsar de manera prioritaria el desarrollo, consolidación de las actividades productivas y la infraestructura urbana y rural.

Dentro del marco del Programa suscrito con la federación en la implementación de la desregulación y simplificación administrativa, fueron desarrolladas diversas acciones como son:

- La expedición de un Acuerdo por parte del Titular del Poder Ejecutivo del Estado denominado *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Quintana Roo (RETE)*.

- La expedición del denominado *Registro de Trámites Empresariales que prestan las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Quintana Roo*.
- Se ha implementado a través de la Unidad de Programas Coordinados federación-estado, la impartición de cursos que ha sido desarrollada a través de 4 etapas, en donde se ha capacitado y actualizado a las áreas responsables de la ejecución del programa de desregulación de cada una de las dependencias del gobierno del estado.
- La designación de áreas responsables en la ejecución y seguimiento del Programa de Desregulación conforme al Acuerdo señalado.

3.- DIAGNÓSTICO E IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTABA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y QUE FUERON PUNTO DE PARTIDA, PARA INICIAR LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Los principales problemas que ha enfrentado la sociedad quintanarroense es el desconocimiento de los distintos trámites de gobierno que los ciudadanos tienen el deber de cumplir conforme a la ley al momento de requerir trámites u operaciones para el establecimiento y operación de empresas debido a la carencia de una eficaz difusión para darlos a conocer.

Dentro del marco regulatorio de la actividad económica estatal que ha venido trabajando el gobierno del estado considerando las líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 en materia del establecimiento de un Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa y conforme al Acuerdo expedido por el Gobernador del Estado con fecha 7 de marzo de 1997 denominado *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado*, ha buscado el reducir requisitos, plazos y costos que imponen las disposiciones normativas en el establecimiento y operación de las empresas y así lograr impulsar la competitividad del sector productivo estatal.

Todo este Programa va encaminado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas, poder concentrar su atención y esfuerzo en la producción y desarrollo; para ello, y conforme al Acuerdo señalado cada dependencia del gobierno del estado conforme a sus facultades y funciones que les compete, han tenido que realizar una revisión exhaustiva de las disposiciones legislativas y administrativas vigentes en relación a los requisitos y plazos que a cada una de ellas les corresponde aplicar o exigir al ciudadano buscando establecer

criterios que reduzcan los trámites y conlleve a las modificaciones de dichas disposiciones legislativas o administrativas elaborando los proyectos que contengan la creación o modificación de requisitos o plazos dentro del marco de la simplificación y desregulación administrativa.

Deberá observarse en dichos criterios que los plazos y trámites:

- No obedezcan a una situación que cause o pueda causar un perjuicio público, de riesgo ambiental o de salud, o de insuficiencia de información a los consumidores o usuarios, de tal magnitud que se justifique su creación o modificación.
- No puedan ser reemplazados por otras alternativas, incluidas las no obligatorias, que logren los mismos objetivos sobre el desempeño de las empresas, a un menor costo.
- Minimicen el impacto negativo que tengan las empresas, en particular sobre las micro, pequeñas y medianas.
- Generen beneficios que compensen los gastos que implican para la sociedad.
- Estén sustentados por los recursos presupuestales y administrativos necesarios, en su caso, para su aplicación o vigilancia.

Estos criterios serán considerados en todo momento cuando se proponga reformar o derogar otros requisitos.

La Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural del Gobierno del Estado, es la dependencia encargada en la aplicación e interpretación para efectos administrativos en materia de Desregulación y Simplificación Administrativa, además de ser la responsable de llevar el registro de trámites empresariales que prestan las dependencias y entidades del gobierno del estado. Este registro formará parte del Registro Estatal de Trámites de la Unidad de Programas Coordinados federación-estado, por otra parte con objeto de reducir la problemática existente en la materia, se ha establecido conforme el Acuerdo antes citado que las dependencias y entidades correspondientes no podrán exigir trámites o plazos distintos a los que hubieren sido inscritos en el registro que se hizo mención.

Los resultados obtenidos de 1996 a 1999 dentro del marco de desregulación y simplificación administrativa son los siguientes:

- El Estado de Quintana Roo expidió el instrumento jurídico-análogo para la desregulación de la actividad empresarial.

- El Estado de Quintana Roo reformó su Código Civil para hacer legalmente viable la bursatilización de hipotecas con el fin de eliminar y simplificar trámites y requisitos procesales innecesarios y permitir la cesión de hipotecas sin aviso notarial.
- El Estado de Quintana Roo puso a disposición del público en *INTERNET* sus inventarios de trámites estatales.

Las dependencias y entidades del gobierno del estado que han intervenido en la presentación de propuestas de simplificación de trámites y que se encuentran inscritas en el *Registro de Trámites Empresariales que prestan las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado* son las siguientes:

- Secretaría General de Gobierno.
- Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Secretaría de Hacienda del Estado, en particular la Subsecretaría de Ingresos
- Comisión de Agua Potable y Alcantarillado.
- Secretaría de Administración.
- Secretaría de Educación y Cultura, a través de la Subsecretaría de Educación y Cultura.
- Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.
- Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural, en particular la Subsecretaría de Promoción Económica.
- Secretaría Estatal de Salud y su Dirección de Regulación Sanitaria.
- Sistema Educativo Quintanarroense a través de la Dirección de Planeación Educativa.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Infraestructura, Medio Ambiente y Pesca, y sus Subsecretarías de Recursos Naturales y Pesca y de Infraestructura y Obra Pública.
- Fideicomiso de Caleta Xel-ha y del Caribe.

4.- LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

Derivado del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) y conforme el Convenio firmado entre la federación y el gobierno del Estado de Quintana Roo para la implementación de los Programas

de Modernización y Simplificación Administrativa se realizaron adaptaciones al Plan de Gobierno 1993-1999 con objeto de establecer la política para desarrollar dichos programas.

Se estableció que la simplificación y desregulación administrativa era una auténtica concepción de servicio a la comunidad con el consecuente compromiso de las instituciones de los servidores públicos y así lograr una mejor comunicación entre la administración pública y la población. Con ello se permite la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública y en la medición sistemática y directa de los servicios, guardando congruencia con los demás programas sectoriales y especiales que se derive del Plan Estatal de Desarrollo.

Por otra parte, mediante el Programa de Modernización se establecía el ajustarse a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios lo cual implica la racionalidad del gasto y que permite la redefinición de acciones y proyectos estrictamente que sean estratégicos para lograr el desarrollo de cada sector. Como complemento que permita alcanzar los objetivos, establecía la capacitación y preparación de los recursos humanos que junto con las acciones de mejoramiento en los servicios públicos y la dotación eficiente y oportuna de los insumos que provee el sector público se obtendría un mayor desarrollo en la entidad.

Para cumplir adecuadamente los objetivos del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa se requiere la participación ciudadana, entendida como el examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios dentro de un proceso sistemático para la solución y prevención de problemas y así evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes.

La administración pública en esta acción tendrá la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta la comunidad y los ciudadanos en todo momento, el derecho de tener acceso a la misma, en virtud de que en la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y mecanismos en que se prestan los servicios al público, se evitaría la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad y desapareciendo causas que motiven a la corrupción.

Es indispensable que se establezca por las dependencias estándares de calidad en los servicios que proporcionan, de tal forma que el ciudadano pueda conocer con anticipación sus derechos en cada servicio o trámite realizado y así exigir cumplimiento conforme fueran ofrecidos o requeridos.

Se ha entendido que la acción de desregular y simplificar la actuación administrativa, no sea motivo para que se interprete como ineficiencia o discrecionalidad en el cumplimiento en las responsabilidades del servidor público, pero, si no dejar al arbitrio de la autoridad el cumplimiento de sus funciones, debiéndose seleccionar las regulaciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos en las empresas y que puedan ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las dependencias y las entidades, reduciendo tiempo y costos en la atención al público.