

CAPÍTULO I

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

1.- REFERENCIAS CONCEPTUALES

La administración pública constituye el rostro del gobierno y por lo tanto, representa el primer contacto que el ciudadano común tiene con él.

Si en ese primer contacto, el ciudadano recibe del poder público un trato deficiente, obstaculizando sus actividades con un cúmulo de trámites, requisitos, reglamentaciones, lentitud y falta de transparencia administrativa, el gobierno pierde credibilidad ante la sociedad.

De ahí, que para abatir esas tendencias negativas, los gobiernos recurren a la aplicación de estrategias, tales como la modernización administrativa, para ganar credibilidad¹.

En nuestro país, los orígenes de la modernización administrativa, entendida como adecuación y ajuste permanente de la gestión estatal, se localizan formando parte de la agenda de los gobiernos, a lo largo de la década de los 60's y 70's². Esto ha sido justificado por las acciones, que en tal sentido, se dieron en esa época, por ejemplo: la creación de la Secretaría de la Presidencia, con funciones de planeación, coordinación y evaluación; la Comisión de Administración Pública; la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia y su impulso al Programa de Reforma Administrativa; y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

¹ Argüelles, Antonio, *Calidad total en la Administración Pública: La Experiencia de SECOFI*, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm 2, México, Edición del CIDE, segundo semestre, 1995, p. 446.

² Pardo, María del Carmen; *La Modernización Administrativa en México*, México, Edición INAP-COLMEX, 1991, p. 19.

Sin embargo, en una visión histórica y conceptual más amplia, la modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos, desde la etapa histórica conocida como la "República Restaurada", hasta nuestros días.

En efecto, recordemos que el documento más importante emitido por el Gobierno del Presidente Benito Juárez, al comenzar la guerra de los tres años, fue su Programa de Reforma y Modernización Administrativa, del que derivaron las Leyes de Reforma de 1859 y sobre esa base se constituyeron las principales transformaciones que caracterizaron el período histórico que Daniel Cosío Villegas identificó como la "República Restaurada"³.

De igual forma, el Gobierno del General Porfirio Díaz, confesaría públicamente su propósito de modernización de México, mediante su administración pública; propósito que se puede resumir en aquella frase acuñada durante su gobierno de: "Poca Política y Mucha Administración", en la que se sintetizaban sus intenciones de privilegiar las razones administrativas sobre los conflictos políticos. No obstante sabemos que, en la práctica, la utilizó para ocultar su verdadero fin: convertir al aparato administrativo en el instrumento del control político y social del país⁴.

En términos estrictamente administrativos, la revolución mexicana tampoco escapó de aquellos objetivos concebidos por los liberales del siglo XIX. Si Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo, como el instrumento predilecto para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de nuestro siglo, perfeccionaron el modelo, al concebir desde el poder la creación del partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional.

Por tal motivo, modernizar la administración pública todavía hasta entrados los años ochenta, significaba en realidad, ponerla al servicio de los propósitos revolucionarios.

Sin embargo, los cambios que ha vivido el país en los últimos veinte años, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario y del partido que generó, se ha ido sustituyendo paulatinamente por un ambiente económico y político, caracterizado por un nuevo concepto de legitimidad, acorde con los valores

³ Merino Huerta, Maturicio, *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*, en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de Administración Pública, No. 91, México, Edición INAP, publicación cuatrimestral, abril 1996, p. 18.

⁴ *Ibidem*, p. 6.

del pluralismo político y la racionalidad económica y administrativa, la administración pública se ha visto presionada a sustentar sus funciones en los principios de eficiencia y democracia⁵.

Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano puso al descubrimiento, a un gobierno interventor que llegó a pensar que su poder era ilimitado y sus recursos infinitos, de ahí que los principales reclamos sociales se hayan dirigido a ponerle controles democráticos a ese gobierno y a exigirle una asignación eficiente de los recursos públicos⁶.

Lo anterior quiere decir, que en lo sucesivo, el desempeño del gobierno se va a calificar por el grado de sensibilidad que despliegue para responder a las demandas de la ciudadanía y por su efectividad (eficiencia y eficacia) en el uso de recursos limitados.

Es decir, dicho desempeño está relacionado con la capacidad del gobierno para combinar los objetivos, que no siempre son compatibles: democracia y eficiencia. Como lo señala Carlos Almada, la conciliación de eficiencia y democracia continúa siendo una de las preocupaciones centrales de la administración pública, desde que ésta surgió como disciplina profesional. "En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos, la eficiencia operativa y la igualdad social. No son necesariamente antinómicos, pero su conjugación requiere, a la vez, de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas Técnicas de Gestión Pública"⁷.

De tal manera, que lo novedoso que van a traer consigo los intensos cambios políticos y económicos de la década de los ochenta, son el reconocimiento de que las fallas, desordenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieran curar con una buena reforma administrativa, siendo que las disfuncionalidades e incumplimientos tenían raíces más hondas⁸.

"La Patogenia se encontraba en la estructura misma a que había dado lugar nuestro Estado Nacional Revolucionario, Social, Asistencial: en la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su corte autoritario, en el patrón homologado y vertical que el gobierno seguía al realizar las

⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁶ Aguilar Villanueva, Luis E., *El Estudio de las Políticas Públicas*, tomo I; México, Editorial Miguel A. Porrúa, 1996, pp. 16-17.

⁷ Almada López, Carlos, *Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública* en Modernización de la Administración Pública, Revista de Administración Pública, No. 32; México, INAP, enero - junio, 1989, p. 161.

⁸ Aguilar Villanueva, Luis E., *La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública*, en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de Administración Pública, No. 91, México, INAP, publicación cuatrimestral, abril 1996, p. 19.

funciones públicas. Por ello procedemos, forzada o entusiastamente, a redimensionar y reformar al estado"⁹.

El proceso de redimensionamiento y democratización del Estado Mexicano, ha sacudido nuestras maneras convencionales de entender la administración pública y de llevarla a cabo.

El llamado proceso de redimensionamiento del estado, entendido como el proceso de extinción, fusión, liquidación y privatización de empresas públicas y la adaptación de formas de administración contratada; simplificada y desregulada; confeccionada o compartida, nos llevó a preguntarnos: primero, ¿cuáles son las funciones propias y básicas del estado? y después, ¿cuál es la mejor forma de llevarlas a cabo?, ¿con cuáles organizaciones?, y ¿con cuáles instrumentos, procesos y actores?¹⁰

Por su parte, el proceso de democratización de la política, ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra y a ser conscientemente cuestionadas por la opinión pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, y los ciudadanos contribuyentes¹¹.

Ahora bien, si descubrimos que las dificultades de la administración pública no se resuelven sólo con una "buena reforma administrativa" no nos podemos conformar con la "reforma mayor del estado". De ahí, que el planteamiento presente es que tenemos que pasar de la reforma del estado, a la reforma administrativa. Efectivamente, como lo señala Xavier Ponce, cada día, con mayor precisión se han venido identificando dentro de un esquema integral las áreas básicas de la "Reforma del Estado", emprendida por la mayoría de los países: la renovación del sistema político y la modernización económica, apoyadas ambas en la simplificación del aparato administrativo, con un criterio preponderante de desregulación o desburocratización, entendida en su sentido lato como lentitud administrativa y deshumanización del servicio público¹².

Lo anterior significa, que una vez realizado el redimensionamiento del estado, la cuestión crucial es, la calidad de la decisión y gestión del gobierno. La transformación del gobierno implica una profunda reorganización de su

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ponce, Xavier; *La Simplificación de la Administración Pública*, en Bravo Ahuja, Victor E, (Coord.), *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*; México, Editorial Diana, 1989, p. 112.

forma de operar. Estos ajustes traen consigo la necesidad de adecuar la organización de las dependencias públicas para hacer que éstas sean más eficientes, es decir, menos centralizadas, más profesionales, simplificadas y desreguladas; con sistemas de gobiernos abiertos y participación ciudadana¹³.

Por otra parte, la vertiente democratizadora de la reforma del estado, tiene que aterrizar también, en la reforma de la administración pública, donde la democracia se entiende no sólo como una forma de gobierno, si no de buen gobierno.

De ahí, la necesidad de la modernización administrativa del estado, la urgencia de que el estado revise sus organizaciones, programas y procesos de simplificación y desregulación¹⁴.

Como señala Carlos Almada, frente a las burocracias frías, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes, distintas vías de solución; algunas de ellas tienen que ver con la descentralización territorial, la evaluación y transparencia, la desregulación, simplificación y servicio al público¹⁵.

En México, la reforma administrativa se ha orientado al cambio en los aparatos administrativos públicos (estructurales); a la racionalización de los insumos de la administración, recursos materiales, (sistemas de apoyo); a los procesos que atienden la simplificación y desregulación la reducción del gasto público (criterio economicista)¹⁶.

Estos esfuerzos constituyen etapas por las que históricamente ha pasado el proceso permanente de reforma administrativa, siendo la simplificación y desregulación los cambios más recientes, operados por los gobiernos para dar congruencia al desarrollo de la administración pública con sus condiciones económicas y las demandas sociales.

Para fines de la presente investigación, convendrá centrar la atención sobre el aspecto básico de la modernización administrativa, que tiene que ver con los procesos que atienden la simplificación y desregulación, empezando por su definición, naturaleza, objetivos y condiciones que requieren para operar con éxito.

¹³ Aguilar Villanueva, Luis F., En Argüelles, Antonio, (Coord.), *Hacia la Modernización Administrativa, Una Propuesta de la Sociedad*; México, Editorial Miguel A. Porrúa, 1995, pp. 121-122.

¹⁴ Sánchez González, José Juan, *La Administración Pública en la Reforma del Estado de México, tesis doctoral en Administración Pública*, FCPYS de la UNAM; p. 118.

¹⁵ Almada López, Carlos, *Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública*... *Op. cit.* p. 162.

¹⁶ Pardo, María del Carmen; *La experiencia Reformista Mexicana en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, Edición INAP, 1992, pp. 81-82.

Etimológicamente, la palabra simplificar proviene del latín "*simplex*" (simple, sencillo) y "*facere*" (hacer), que se traduce como la acción encaminada a hacer más sencilla, más fácil o menos complicada una cosa.

Dicho significado, aplicado a la administración pública, se traduciría en definir la simplificación administrativa, como una herramienta útil de modernización o mejoramiento administrativo, para hacer sencillos, claros, entendibles y predecibles los trámites y procesos de trabajo, sobre todo aquéllos que se vinculan directamente a la ciudadanía¹⁷.

La simplificación administrativa, es una técnica utilizada para modernizar la administración pública y mejorar sustancialmente sus relaciones con la ciudadanía, de ahí, que también se le defina como un proceso abocado no sólo a la reducción de instancias, oficinas, papeleo, duplicidad de trámites, actos de corrupción, pasos y tiempos en la prestación de servicios públicos, sino fundamentalmente, a conseguir una mayor identificación y comprensión entre la población y la administración¹⁸.

Por ello, se afirma que el proceso de simplificación administrativa no sólo busca modernizar todas las formas de gestión administrativa de los recursos y los servicios al interior de la propia administración pública, sino que su fin último, es ofrecer una mejor atención a los contribuyentes, a los ciudadanos, a los usuarios.

Por lo tanto, la participación social en los procesos de simplificación, constituye una de las condiciones claves para su debido éxito, dado que se funda en la premisa de que son los propios grupos organizados y los ciudadanos quienes, en un marco de respeto y corresponsabilidad, conocen, viven y padecen los males y deficiencias administrativas.

Resumiendo, podemos afirmar, que la simplificación administrativa es una estrategia de la modernización de la gestión pública y que, como tal, es un proceso inducido y permanente que para lograr sus propósitos requiere de: un diagnóstico actualizado de los trámites y servicios que deben cumplir, tanto los ciudadanos, como los servidores públicos; un programa de metas y alcances apoyado en la capacitación continua y comunicación social, sustentado en las técnicas más avanzadas de simplificación administrativa,

¹⁷ Haro Belchez, Guillermo, *La Simplificación Administrativa en la Administración Pública del Estado de México*, en *Simplificación de la Administración Pública Estatal*, Revista del IAPEM, No.20, Toluca, Edo. de México, Edición IAPEM, octubre-diciembre, 1993, pp. 21-22.

¹⁸ Ponce, Xavier, *La Simplificación de la Administración Pública...* *Op.cit.* pp. 111-112.

como la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia, el análisis de tiempos y colas. todo ello, contando con la participación activa y consensada de los servidores públicos y la sociedad¹⁹.

Sin pensar que, con las anteriores referencias se satisface la riqueza del concepto de simplificación y atendiendo que la presente investigación considera a éste y al concepto de desregulación como acciones complementarias de un mismo proceso, es oportuno precisar que la desregulación tiene una connotación no sólo administrativa, sino también, un origen de carácter económico, de modo tal, que su aparición se interpreta como un atenuante a la fuerte regulación de las conductas económicas que caracterizan a nuestra administración pública.

La actividad reguladora del gobierno mexicano se relaciona con un sentido de gestión intervencionista, originado en un modelo de desarrollo económico hacia adentro, que forjó un entramado de disposiciones legales que condujeron a una excesiva regulación y burocratización, que en la actualidad entorpecen y desalientan las iniciativas económicas de la sociedad y las empresas²⁰.

En la década de los setenta, no sólo empezamos a padecer los fenómenos de inflación-devaluación monetaria, sino que también, como afirma Carlos Almada se recrudecieron los efectos de una "inflación normativa" que desvaloriza al derecho y disminuye el ámbito de acción de los particulares, de las empresas y de los actores sociales²¹.

El efecto más relevante, de las excesivas disposiciones legales y reglamentarias, es la creciente dificultad que los ciudadanos, las empresas y los operadores jurídicos enfrentan para conocer, interpretar y cumplir el derecho vigente; de donde se derivan los efectos más visibles de prácticas ilícitas, en las que resulta más fácil violar las leyes que cumplirlas. Estas irregularidades, atentan también, contra la eficiencia y competencia económica de los gobiernos en el libre mercado, al restringir el ingreso de nuevas empresas a determinados sectores; distorsionar los precios; elevar los costos en la producción de bienes, en fin, reducir la capacidad de crecimiento, y en consecuencia la generación de más y mejores empleos²².

¹⁹ Del Mazo, Alfredo, en Argüelles, Antonio, (Coord.), *Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad, México, Op. cit.*, 1995, p. 62.

²⁰ Argüelles, Antonio; *Calidad Total en la Administración Pública: La Experiencia de SECOFI, Op. Cit.* p. 443.

²¹ Almada López, Carlos, *Op. cit.*

²² Aguilar Vilanueva, Luis F., en Argüelles, Antonio, (Coord.), *Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad. Op. cit.* p. 58.

Por lo tanto, "la demasía de leyes obra en contra de su aplicación, por lo que es menester proceder a depurarla y transparentarla, haciendo saber a cada cual sus derechos de manera sencilla y clara, y facilitar la necesaria instancia de apelación"²³.

Sin embargo, es importante aclarar que la desregulación no supone la ausencia de normas, desregular implica: eliminar ciertas normas; simplificarlas; codificarlas; revisar los mecanismos de su creación. Se trata ante todo, de desmitificar el derecho y de reintegrarle su carácter instrumental.

La desregulación, es un procedimiento mediante el cual se eliminan o suprimen normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas y obstaculizadoras de la simplificación o que generen trámites innecesarios o inadecuados, situación que habrá que corregir mediante su actualización y claridad, tanto en su origen, como en su contenido, para facilitar su cumplimiento²⁴.

En su sentido económico, la desregulación, no equivale tampoco a demostrar que debe ser eliminada totalmente toda intervención del estado. De ahí, que no significa que el estado mexicano abandone su actividad reguladora en aquellos sectores de la economía, servicios o programas institucionales, que tengan como función principal mejorar y preservar el bienestar social y económico de la población más desprotegida²⁵.

Al respecto, la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa, define la desregulación económica, como "una tarea de carácter prioritario que tiene como fin simplificar, perfeccionar, eficientar y modernizar leyes y reglamentos estatales y municipales, con el fin de lograr un entorno económico altamente competitivo que estimule la inversión y el crecimiento económico... reduciendo los tiempos y costos derivados de las disposiciones normativas que afectan el establecimiento y operación de las empresas"²⁶.

La desregulación, en síntesis, la identificamos, como el mecanismo jurídico-administrativo viable para la promoción de la actividad económica, mediante el mejoramiento del marco legal que norma la creación, funcionamiento y consolidación de las empresas, introduciendo nuevas reglas, mejorando las que ya existen o eliminando las que son obsoletas.

²³ Guerrero, Omar, *ibid.* p. 60.

²⁴ Haro Belchez, Guillermo, *La Simplificación Administrativa en la Administración Pública del Estado de México*...Op. cit. p. 28.

²⁵ Millán Escalante, Ernesto, en Argüelles, Antonio, (Coord.), *Hacia la Modernización Administrativa: una Propuesta de la Sociedad*. Op. cit. p. 63.

²⁶ Decreto No. 166, Publicado en el Estado de Sinaloa, Órgano del Gobierno del Estado, 18 noviembre 1996.

Como podemos darnos cuenta, las conceptualizaciones de la naturaleza y objetivos de la desregulación, la ubican trabajando a favor del desarrollo económico, valiéndose de elementos jurídicos y administrativos, denotando así su naturaleza administrativa y sus afanes por lograr la simplificación y calidad de la administración pública.

Las referencias conceptuales del proceso de simplificación y desregulación, antes descritas, teóricamente nos pueden parecer compatibles, útiles o necesarias, pero no hay que olvidar que "del dicho al hecho hay un gran trecho". de modo que, la viabilidad de un programa de simplificación y desregulación puede estar amenazado, como se asienta en la presentación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México 1994, por una operación centralizada; escasa capacitación y difusión; imprecisiones de las responsabilidades de las áreas sustantivas; apatía de grupos sociales y servidores públicos y obsolescencia y ausencia de manuales de procedimiento, de servicios al público o de políticas²⁷; por lo que se vuelven referencia obligatoria, los requisitos o condiciones que deben cumplirse para que la simplificación y desregulación resistan, con éxito, las omisiones, las inercias o las incomprensiones que constantemente las amenazan.

En ese sentido, consideramos, que el éxito de un programa de simplificación y desregulación deberá estar basado, en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Contar con el esfuerzo conjunto, tanto al interior de cada una de las dependencias, como en su relación interinstitucional e intergubernamental.
- Contar con la entusiasta participación de la sociedad, en el diagnóstico, la ejecución y la evaluación del programa, enfatizando la adecuada comunicación de la sociedad y sus organismos de representación, entre si y con el gobierno para: definir las ventajas y beneficios del programa; captar demandas; coordinar acciones conjuntas, y para evaluar los resultados e impactos del esfuerzo realizado, tanto de manera interna, como externa.
- Una infraestructura de apoyo adecuada al programa (comisión e instancia técnica), para identificar áreas problemáticas, dar viabilidad a las propuestas instrumentadas y darles seguimiento, es decir, cumplir con el criterio de racionalidad administrativa o sistematización, que comprende el cumplimiento puntual de todas las etapas, desde un

²⁷ Haro Belchéz, Guillermo, *La Simplificación Administrativa en la Administración Pública del Estado de México...* Op. cit. p. 67.

diagnóstico adecuado, hasta la evaluación de impactos y resultados, pasando por la formulación del programa correspondiente y su correcta ejecución.

- Modernización de los sistemas de, gestión, informática, telecomunicaciones, renovación de actitudes y aptitudes de los servidores públicos; técnicas modernas de trabajo; servicios de asesoría; consultoría; comunicación; jurídicos; recursos materiales y financieros.
- Renovación de las estructuras orgánicas y la descentralización de funciones y competencias a los ayuntamientos del estado.

De esa manera, se cumplirán con las condiciones de corresponsabilidad, coordinación, participación social, visión integral y racionalidad administrativa o sistematización, que demandan las acciones de simplificación y desregulación.

2.- ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS Y EXPERIENCIAS DE REFORMA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA (1981 - 1998)

El Reglamento Orgánico publicado el 12 de enero de 1981, que deroga a la vez al publicado el 21 de abril de 1975, se distingue, no solo por ubicar, por primera vez, a nivel de secretaría, las funciones de carácter administrativo encargadas tradicionalmente a la Secretaría de Gobierno, sino que además, porque introduce de manera original, el concepto de mejoramiento de las estructuras de la administración pública estatal y su servicio al público, a través de la elaboración del Manual de Organización de la Administración Pública y de los Manuales de Organización de Procedimiento y de Servicios al Público en cada dependencia.

El nuevo reglamento textualmente expresa, en el artículo trece, que a la nueva Secretaría de Administración le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...Planear y promover los sistemas administrativos y todos aquéllos que tiendan al mejoramiento de las estructuras de la administración pública estatal y su servicio público..."

"...Proponer al Gobernador del Estado el Manual de Organización de la Administración Pública y colaborar en la elaboración de los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público en cada dependencia..."²⁸

²⁸ *Reglamento Orgánico de la Administración Pública* en Memoria Legislativa Sinaloa 81. Culiacán, Sinaloa, Edición Gobierno del Estado, 1982. p. 36.

Así también, se dispone para efectos de coordinar la prestación de los servicios administrativos, que los titulares de cada secretaría nombren a un Delegado Administrativo.

Sin embargo, tan sólo habían transcurrido cuatro meses de la puesta en marcha de dichas disposiciones, cuando mediante decreto expedido el 6 de abril de 1981, las referidas funciones sustantivas, pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, considerando que se trataba con ello, de precisar y actualizar las disposiciones del Reglamento Orgánico, expresado en los términos siguientes:

"...Precisar la correspondencia de sus disposiciones con las necesidades y las prácticas que requiere la administración, para lograr mayor eficiencia.... que han surgido nuevas situaciones que implican asignación y redistribución de funciones..."²⁹

Como consecuencia de las reformas anteriores, la Secretaría de Administración, de acuerdo con una nueva atribución que se le otorga, sólo seguiría teniendo participación directa en el proceso de modernización administrativa, como una instancia de orientación y captación de sugerencias y quejas al servicio de la ciudadanía.

El decreto correspondiente, en la fracción XIII, incorpora un nuevo texto, en los términos siguientes:

"...Orientar e informar a los ciudadanos en sus trámites ante el gobierno del estado y sus dependencias, estableciendo un sistema para la captación adecuada de sugerencias y quejas..."³⁰

Todo lo anterior, sería el preludio de la supresión de la Secretaría de Administración y el regreso de sus facultades a la Secretaría de Gobierno.

De modo que, mediante decreto expedido el 31 de diciembre de 1982 y con una escueta consideración, se suprime la Secretaría de Administración, determinando el ejecutivo:

"...Que las necesidades y posibilidades que prevalecían cuando expedí esos ordenamientos, eran distintos de los previsibles para el futuro próximo, por lo que considero conveniente, y oportuno suprimir la Secretaría de Administración y atribuir sus facultades a la Secretaría de Gobierno..."³¹

²⁹ *Reformas y Adiciones al Reglamento Orgánico de la Administración Pública*, *Ibidem*, p. 49.

³⁰ *Ibidem*, p. 51.

³¹ *Reformas y Adiciones al Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa en Memoria legislativa*, Sinaloa 82-83, Culiacán, Sinaloa. Edición del Gobierno del Estado, 1984. p. 70.

Sin contar con información, en relación a los resultados que la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería alcanzó en materia de simplificación y desregulación administrativa, una vez que le fueron dadas estas atribuciones, pasaremos a revisar este tema respecto del sexenio 1987-1992.

Cinco años, después de haber sido suprimida de la estructura del gobierno del estado, la Secretaría de Administración, el Lic. Francisco Labastida Ochoa, expide el decreto del 9 de Enero de 1987, que contiene un nuevo Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, que se caracteriza por reincorporar a la estructura de la administración pública estatal, la Secretaria de Administración con atribuciones que la ubican como la instancia responsable de las tareas de modernización administrativa, aparecerá, por primera vez, de manera explícita, el concepto de "Simplificación Administrativa", como una técnica de modernización administrativa; aunado a esto, se avanza en el concepto de integridad, coordinación y corresponsabilidad, al proponerse como uno de los objetivos, desarrollar un Programa de Servicio Civil de Carrera y la creación de una Comisión Interna de Administración y Programación.

"...La Comisión Interna de Administración y Programación, es un foro de participación, consulta y coordinación de las distintas dependencias del Ejecutivo del estado. Analizará, los programas de trabajo, mejoramiento y modernización administrativa para incrementar su eficacia y contribuir a la del gobierno del estado en su conjunto..."

"...Desarrollar el programa de Servicio Civil de Carrera... a fin de otorgar a la sociedad un servicio ágil y eficiente..."³²

Por otra parte, se reitera, en dicho reglamento, la función normativa de la Secretaría de Administración, en materia de elaboración de manuales administrativos y de atención al público, así como la idea de desconcentración a través de los Delegados Administrativos, que ahora se denominarán Coordinadores Administrativos y, además, se crea la figura de Delegados de la Secretaría de Administración en la zona norte y sur del estado.

Así tenemos que, a la Secretaría de Administración, de acuerdo con dicho reglamento, le va a corresponder el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

³² *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa*, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", 9 de enero, 1987. p. 30.

"...Elaborar e implementar programas de mejoramiento, modernización, desconcentración y simplificación administrativa, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo, que permita revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo, que requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de gobierno...."

Así como también, "...Dictar las normas y criterios de elaboración de los reglamentos internos, manuales de organización, procedimientos y de servicio al público, que deberán elaborar cada una de las dependencias del Ejecutivo del estado" y finalmente, con una visión integral. "...Apoyar a las dependencias de la Administración Pública, en todo lo relacionado a los sistemas de administración, organización, funcionamiento y, en general, en todo aquello relacionado con las materias de la competencia de cada secretaría...."³³

En 1993, el decreto expedido por el Gobernador Renato Vega Alvarado, que reforma, adiciona y deroga varios artículos del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, deja intacta las atribuciones de la Secretaría de Administración en materia de modernización administrativa³⁴.

Sin embargo, para 1995, se suprime la Secretaría de Administración y sus atribuciones en materia de simplificación administrativa y demás, que conforman las tareas de modernización administrativa son encargadas a la Contraloría General del Ejecutivo, que al mismo tiempo cambia su denominación, para convertirse en Contraloría General y Desarrollo Administrativo. El resto de sus atribuciones quedarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería³⁵.

Dicha medida, se deduce que se tomó de acuerdo con las consideraciones respectivas, como respuesta a los problemas financieros provocados por la crisis de diciembre de 1994, al disponerse:

"...Que la reciente emergencia económica nacional impuso al sector público la necesidad de definir y aplicar un programa de reordenación y racionalización de su estructura orgánica..."

"...Que con el mismo propósito de coordinación, simplificación y óptimo aprovechamiento de los recursos se suprime la Secretaría de Administración..."³⁶

³³ *Ibidem*, p. 14.

³⁴ *Reformas, Adiciones y Derogaciones al Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa* en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, 1° de enero, 1993, p. 10.

³⁵ *Decreto del Ejecutivo, que Reforma, Adiciona y Deroga varios artículos del Reglamento Orgánico de la Administración Pública* en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", Culiacán, Sinaloa, 13 de enero, 1995, pp. 7-9; 13-14.

³⁶ *Ibidem*, pp. 2, 4.

De modo que, los cambios al no ser consecuencia de un proceso planeado y deliberado proveniente del estudio y el diagnóstico del funcionamiento de la administración pública estatal, los propósitos de coordinación y simplificación, que se dice buscar, quedan relegados ante la emergencia económica o conveniencias circunstanciales y más que reforma administrativa, lo que se opera es un cambio inercial. Un cambio sin continuidad, ni visión integral.

3.- LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO

Plan Estatal de Desarrollo 1987-1992

La época de los Planes Estatales de Desarrollo en Sinaloa se inicia en este sexenio. En la argumentación del Plan Estatal de Desarrollo 1987-1992, que contextualiza el concepto de modernización administrativa, se perciben los cambios económicos y políticos que caracterizaron la década de los 80's en México.

De tal manera, que se reconoce en dicho plan, que el gobierno ha pasado del papel administrativo tradicional de prestador de servicios públicos de educación, de guardián del orden social, de la custodia y manejo de la hacienda pública, a un nuevo papel de impulso y orientación del desarrollo.

Así tenemos, que no es gratuito que éste sea el primer Plan Estatal de Desarrollo que se formula en apego a las disposiciones del nuevo artículo 26 Constitucional, resultado de las reformas promovidas al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, que precisa el marco normativo para la Planeación del Desarrollo Nacional, haciéndola materia obligatoria.

El diagnóstico que precede a los objetivos del plan, reconoce que a pesar de que Sinaloa, como el resto de los estados del país, han venido haciendo esfuerzos por lograr una administración pública moderna, eficiente y eficaz:

"...La administración en la entidad no ha avanzado con el mismo ritmo que el desarrollo económico y la evolución de las necesidades y exigencias de la sociedad... En general, se puede mencionar que no se había concedido a la administración la alta prioridad que tiene en el quehacer público...."³⁷

En materia de modernización administrativa los objetivos del plan entre otros son:³⁸

³⁷ *Sinaloa. Plan Estatal de Desarrollo 1987-1992.* Culiacán, Sinaloa. Edic. Gobierno del Estado de Sinaloa 1987 p. 177.

³⁸ *Ibidem*, pp. 178-179.

- a) Promover la simplificación administrativa, para eliminar la reglamentación excesiva, agilizar la prestación de servicios y mejorar la atención al público.
- b) Como sustento real de la modernización y simplificación administrativa se impulsarán programas de desarrollo y capacitación de recursos humanos.
- c) Se establecerá el Servicio Civil de Carrera.
- d) Expedir manuales de procedimiento y de servicios al público.
- e) Actualizar y modernizar los sistemas de informática.

Plan Estatal de Desarrollo 1993-1998

En el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1998, se reconoce que subsisten problemas en la estructura de la administración pública, que impiden la atención en tiempo y forma de los requerimientos de la población, deficiencias estructurales que en algunas dependencias se traducen en carencia de sistemas de informática que permitan un flujo de información oportuna y buena calidad.

Dichas deficiencias se deben entre otras causas a:

- a) Existencia de trámites excesivos, que hacen innecesariamente lentos los procedimientos administrativos, en detrimento de los usuarios, sean estos particulares o dependencias públicas. En otros casos existe excesiva regulación, que tiene el efecto de inhibir la iniciativa de los particulares o de alargar el período para el cumplimiento de los trámites, que finalmente, impiden la modernización de la economía.
- b) La ausencia de programas permanentes de capacitación que permitan la actualización constante de los servidores públicos³⁹.

es importante señalar, que el plan al nivel de diagnóstico y de las estrategias y líneas de acción, concibe una definición mucho más acabada del concepto de simplificación administrativa, al considerar que la simplificación efectiva de la gestión de la administración pública, es reclamo de la sociedad y requisito indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público, y que el avance que se logre en esta materia redundará en beneficio, tanto de la propia administración pública, como de los particulares y de la sociedad en su conjunto⁴⁰.

³⁹ *Sinaloa, Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1998*, Culiacán, Sinaloa, Edic. Gobierno del Estado de Sinaloa, 1993, pp. 219-220.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 220.

De igual manera, al definir los objetivos de las tareas de simplificación, aparece de manera implícita el concepto de desregulación, vinculado a los esfuerzos de modernización económica, cuando se traza el objetivo de:

"...Promover la simplificación administrativa para elevar la calidad, transparencia, oportunidad y agilidad en la función pública, para fortalecer el impulso a la modernización económica, a la ampliación de la concertación social y a su consolidación..."⁴¹

Es de resaltar también, la inclusión en el renglón de estrategias y líneas de acción de este apartado de modernización administrativa, de los requisitos o condiciones para el éxito de las tareas de simplificación, como son, la visión corresponsable e integral; no así, el requisito de racionalidad administrativa el cual está ausente⁴².

El criterio de corresponsabilidad que se recomienda, debe estar presente en las tareas de simplificación y desregulación y lo encontramos cuando se propone:

- a) Establecer la necesidad de aprovechar al máximo los recursos disponibles, mediante el análisis y la coordinación permanente entre las diversas dependencias para, la programación y realización de acciones; la actualización permanente en tecnología, normatividad y simplificación de procedimientos y el diálogo ininterrumpido con los grupos organizados de la sociedad;
- b) Que la Comisión Interna de Administración y Programación someta a consideración del Ejecutivo estatal, un acuerdo que cree las bases para que cada dependencia se responsabilice y ejecute las acciones de modernización administrativa; y
- c) Promover la participación ciudadana en la solución de problemas de atención al público e instrumentar mecanismos de participación entre las dependencias del Ejecutivo estatal, para designar enlaces con la Secretaría de Administración, en la implantación de la modernización administrativa.

Por otra parte, el otro criterio que encontramos, de manera explícita, es el que corresponde a la visión integral con la que deben emprender las tareas de simplificación y éste se identifica cuando se propone Implementar los mecanismos para agilizar la prestación de los servicios; simplificando los trámites del usuario, con las siguientes estrategias:

⁴¹ *Ibidem*, p. 221.

⁴² *Ibidem*, pp. 221-223.

- a) Buscar la gradual profesionalización de los servidores públicos, a través de su capacitación y actualización.
- b) Actualizar y modernizar los sistemas de informática.
- c) Actualizar la Ley Orgánica de la Administración Pública, su reglamento y el marco jurídico que la sustenta.
- d) Elaborar los manuales de organización y de procedimiento de cada una de las dependencias del Ejecutivo Estatal.

Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004

Las propuestas de simplificación y desregulación administrativa en este plan, están enmarcadas dentro de un Programa de Reforma Administrativa, que cumple con las exigencias de llevar a cabo estas tareas con una visión de conjunto, pero que además, tiene como punto de partida un diagnóstico serio de la estructura y funcionamiento de la administración pública estatal.

Por lo tanto, la trascendencia y connotación de los esfuerzos de simplificación y desregulación administrativa deben valorarse concatenados a otros esfuerzos de tipo estructural, organizacional, legal, administrativo y de la actuación pública.

Las referencias específicas a las tareas de simplificación y desregulación están ubicadas en el capítulo dedicado al tema del desarrollo económico con más empleos, en donde se reconoce que en materia de reformas desregulatorias se han realizado importantes esfuerzos, pero estos aún resultan insuficientes.

En respaldo de lo anterior se mencionan los resultados de una encuesta con datos a nivel nacional:

"...Entre los estados de la República, Sinaloa se coloca en el lugar número 26 en apoyos del gobierno a la gestión empresarial; 20 en rapidez de trámites; el 24 en comportamiento ético de las autoridades; el 30 en impuestos estatales; el 18 en reglamentación ambiental y el 22 de fomento a la empresa..."⁴³

De tal manera que, con el apoyo del diagnóstico y de resultados como el que arrojó la encuesta mencionada, se establecen en el Plan, entre otros objetivos estratégicos el de: "...Lograr que Sinaloa sea un estado competitivo, líder nacional en materia de desregulación económica..."⁴⁴

⁴³ *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004*, Gobierno del Estado de Sinaloa, junio de 1999, p. 86.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 87.

Así como también, se establecen líneas de acción tales como:

"...Implementar un sistema de apertura rápida de nuevas empresas con un formato único que permite reducir significativamente los tiempos de respuestas de las autoridades...";

"...Establecer el Centro de Atención Empresarial...";

"...Instrumentar el Registro Estatal de Trámites Empresariales que contengan todos los trámites correspondientes al estado y por municipios..."; y

"...Elaborar un Catálogo de Trámites para instalar empresas en Sinaloa..."⁴⁵

De igual forma, el capítulo dedicado a exponer el planteamiento de una nueva forma de gobierno para el Estado de Sinaloa, se refiere al tema de simplificación en los siguientes términos:

"...A través de una Reingeniería de Procesos Claves se consolidará la eliminación de duplicidades, para así lograr una simplificación de pasos y trámites, una mayor rapidez de respuesta y una mejoría en la prestación de los servicios..."⁴⁶

4.- IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS BÁSICOS DE LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Los propósitos explícitos de modernización y simplificación administrativa, tanto en las disposiciones jurídicas, como en los Planes Estatales de Desarrollo, se han encontrado en sus intentos de ejecución a una serie de dificultades que tienen que ver con la falta de observancia de los requisitos o criterios recomendados por la ciencia administrativa, para obtener los resultados deseados.

Simplificación y desregulación administrativa, con criterio de racionalidad o sistematización, significa que esta tarea debe ser concebida cumpliendo con etapas de un proceso administrativo que busca eficiencia y eficacia en la gestión pública.

El análisis de los antecedentes del presente tema nos indica que, las transformaciones estructurales y funcionales de la administración pública del Estado de Sinaloa y sus justificaciones modernizadoras, han respondido, más

⁴⁵ *Ibidem*, p. 167.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 167.

que a un impulso deliberado, permanente, planeado (características propias de un programa de modernización o reforma administrativa) han estado sujetas a un proceso de cambio inercial e influido, fundamentalmente, por el grado de dependencia de los gobiernos estatales del gobierno federal, en el que las crisis y cambios que éste sufre, tienen repercusión directa en los estados.

De modo que los estados, en la mayoría de los casos, supeditan las funciones y estructuras administrativas, al propósito de establecer una mejor coordinación con las dependencias federales, lo cual no es criticable, sí en cambio la adaptación mecánica de las tendencias fundamentales de la administración pública federal, que se dan sin atender, muchas veces, los problemas particulares de la región, las condiciones particulares de funcionamiento de la administración pública estatal, es decir, las acciones de simplificación no responden a un diagnóstico congruente que sugiera lo que hay que conservar y lo que se tiene que cambiar, y que derive en la formulación de un programa específico de simplificación y desregulación administrativa.

En el sexenio 1993-1998, se reconoce la necesidad de formular un Programa Estatal de Modernización Administrativa, pero este esfuerzo se queda en la formulación de un documento a nivel de sugerencia, al no formalizarse y darle carácter obligatorio, ni establecer una instancia responsable de su instrumentación al máximo nivel.

Las disposiciones para que dicho programa se convirtiera en un trabajo coordinado de acciones que pudiera reforzar el requisito de corresponsabilidad, han sido en realidad muy débiles. Las instancias que han tenido esa responsabilidad los limita a cumplir funciones de asesoría y dictaminación muy alejadas de la obligatoriedad y visión integral y sistemática que se requiere.

Así tenemos que en su momento, la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, la Secretaría de Administración, la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Interna de Administración y Presupuesto, sólo tuvieron una participación enfocada hacia adentro de la administración, a mejorar sus propias tareas y atender las dificultades resultantes de las limitaciones de recursos presupuestales.

Los propósitos de modernización administrativa planteados en los últimos años, no han dado todos los resultados esperados, porque han sido concebidos sin una visión de corresponsabilidad, sin una visión global y de largo plazo.

Lo anterior significa, que las acciones de simplificación han sido aisladas, porque no se ha entendido, que éstas no son un esfuerzo de alguna área

administrativa en particular, sino de todas las dependencias gubernamentales y de éstas con la propia sociedad.

Los esfuerzos de simplificación y desregulación se han visto por lo tanto, sujetos a una visión parcial y de corto plazo. Así tenemos por ejemplo, que las modificaciones jurídicas al Reglamento Orgánico de la Administración Pública y a los Reglamentos Interiores, no se han concretizado en la elaboración de manuales administrativos, considerados como instrumentos básicos de las acciones de simplificación y desregulación.

Por otra parte, se ha pensado en la informática como una técnica privilegiada para simplificar la gestión pública, y en efecto lo es, pero siempre y cuando se piense en ella como una herramienta más en el proceso de simplificación y sobre todo, se conciba estrechamente vinculada a la solución de los problemas. En estos términos también debe entenderse la norma jurídica, como un instrumento, no como un fin en sí mismo.

De la misma forma, los esfuerzos de capacitación no son programados pensando resolver problemas concretos, que están impidiendo la agilización, transparencia y sencillez de los trámites gubernamentales, como pueden ser las condiciones en las que éstas se prestan o las condiciones políticas y culturales, es decir, no están integrados a un proyecto de desarrollo de recursos humanos, mucho menos a un sistema de Servicio Civil de Carrera.

Por lo tanto, si las acciones de simplificación no son visualizadas dentro de un Programa de Reforma Integral de la Administración Pública y sólo estamos pensando en cambios administrativos y modificaciones a las disposiciones jurídicas, debemos estar conscientes de que con ello, no estamos modificando los procesos esenciales y relevantes de la administración pública.