

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto

Eugenio Martínez Gutiérrez

Javier Reyes Serrano

Juan Ramón Santillana González

Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Angela Rubí Delgado
Coordinador de Capacitación

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de
Administración y Finanzas**

Refugio González Valdez
**Coordinador de Investigación
y Documentación**

Martha García Salgado
**Coordinador de Cómputo y
Diseño Editorial**

Gerardo Albarrán Cruz
**Coordinador de Difusión y
Publicaciones**

Guadalupe Torres Rodríguez
Jefe de la Librería

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

1994-1996

Guillermo Haro Bélchez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Miguel Angel Terrón Mendoza

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra
Secretario Ejecutivo

ESTADO DE MEXICO
SECRETARIA

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Onjas
Ignacio J. Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto Mena Flores
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel Mulhia Melo
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado

CONTENIDO

Presentación

Notas Previas

ENSAYOS

LA VENTANILLA UNICA DE GESTION: ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Apolinar Mena Vargas	19
LA VENTANILLA UNICA, UNA FORMA DE ORGANIZACION EN LA GESTION PUBLICA Rofando Barrera Zapata	41
VENTANILLA UNICA Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA: LIMITES, POTENCIALIDADES Y PERSPECTIVAS José Luis Albarrán Cruz	51
LA VENTANILLA UNICA DE GESTION MUNICIPAL: INSTRUMENTO DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORAMIENTO DE LA ATENCION AL PUBLICO Roberto Soto Leyva	61
LA VENTANILLA UNICA DE GESTION: LA EXPERIENCIA MEXIQUENSE Ernesto H. Monroy Yurrieta	81
VENTANILLAS UNICAS DE PROMOCION DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE MEXICO Miguel Angel Garciabeltran González	105
PROGRAMA DE MODERNIZACION, SIMPLIFICACION Y ATENCION CIUDADANA D.D.F.-SECOGEF José Manuel Carrillo Rocha	115

DOCUMENTOS

LINEAMIENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VENTANILLAS UNICAS DE GESTION.....	125
--	-----

LEGISLACION

REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	141
--	-----

RESEÑAS DE LIBROS

DERECHO BUROCRATICO Carlos Morales Paulin	163
---	-----

PRESENTACION

Característica primordial del Estado de México es su gran dinamismo que lo ubica como una de las economías más importantes del país, así como por una dinámica social intensa y por ello marcadamente compleja, lo que hace imprescindible diseñar, instrumentar y evaluar mecanismos que hagan más eficiente, ágil y transparente la gestión pública, facilitando la prestación de los servicios y el desahogo de diversos trámites a la ciudadanía, en un solo lugar y en el menor tiempo posible.

Tal es el propósito fundamental de la ventanilla única de gestión, instrumento que simplifica, actualiza e innova prácticas publiadministrativas, y que en este número de la Revista IAPEM es objeto de reflexión y análisis crítico-propositivo por estudiosos y responsables de su instrumentación y funcionamiento en las tres instancias de gobierno, destacando los esfuerzos que en la materia se realizan en nuestra entidad.

En el estado se han puesto en operación dos tipos de ventanilla única: uno para trámites de vivienda de interés social y popular, y el otro, con el objeto de dinamizar y simplificar los trámites que se requieren para el establecimiento, funcionamiento y regularización de empresas industriales, comerciales y prestadoras de servicios, con lo que se pretende reactivar la economía estatal, que es uno de los objetivos básicos de la presente administración.

A la fecha, las ventanillas establecidas en el Estado de México tienen una cobertura de unos 75 municipios, en los que se desarrolla alrededor del 90% de la actividad económica, y aún considerando la novedad de estos instrumentos, los mismos han demostrado su utilidad administrativa, económica y social. Por ejemplo, entre 1988 y 1994, las ventanillas en el estado han logrado registrar un número considerable de industrias con el consecuente incremento en el nivel de empleo. En este período, de acuerdo con el Padrón Microindustrial, pasaron a formar parte de la planta industrial, 460 nuevas empresas, las cuales generaron 7 395 empleos. En 1994, 310 personas acudieron a darse de alta y registrar su empresa lo que representa un incremento del 58.9% respecto a 1993 que fue de 195 microindustrias.

El presente número de la revista incluye la experiencia de ventanilla única en la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, modelo que sirvió de

base para extenderla a las otras 15 delegaciones; la de promoción de vivienda por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno estatal, a fin de atender el enorme rezago en la materia por el creciente índice demográfico que caracteriza a la entidad, y el deterioro de la vivienda existente; y otra de carácter municipal en la que se señalan antecedentes, funciones, elementos básicos para su mejor funcionamiento y sus perspectivas.

Entre otros aspectos relevantes, los colaboradores de la revista coinciden que la experiencia de ventanilla única es satisfactoria, aún cuando presenta ciertos problemas, como el hecho de que, un buen número de ellas enfrentan dificultades de operación que repercuten en la calidad del servicio prestado; y otras más adolecen de instalaciones, equipo y personal suficiente y capacitado para un funcionamiento óptimo.

Así, para superar esta problemática y mejorar la organización y funcionamiento de las ventanillas, los ensayistas proponen acciones como las siguientes: otorgarles el status jurídico que les corresponde; proveerlas de instalaciones, de mobiliario y equipo adecuados; automatizar los servicios que ofrecen; capacitar permanentemente a los responsables de la atención al público; difundir los servicios que prestan; y evaluar periódicamente su funcionamiento para prevenir, y en su caso, corregir deficiencias detectadas.

Sin duda, para impulsar la implantación y operación de ventanillas únicas con mayor calidad y eficacia, que acerquen las decisiones a los ciudadanos, haciendo más ágiles, expeditos y esmerados los servicios en el ámbito de las administraciones públicas, es necesario profundizar el intercambio de experiencias sobre el particular entre los responsables de ellas en los tres ámbitos de gobierno. Igualmente importante sería constituir nuevas ventanillas o ampliar la cobertura de las existentes a diferentes áreas, principalmente a los trámites y servicios de mayor demanda e impacto social en el ámbito municipal.

Finalmente, deseamos que los trabajos publicados en la revista aporten elementos a las dependencias e instancias que ya tienen ventanillas únicas de gestión en operación, o sirvan de base a otras que pretenden implantarlas, contribuyendo a revitalizar y facilitar la relación gobierno-sociedad y hacer más eficiente la gestión pública estatal y municipal.

NOTAS PREVIAS

En los últimos años el Estado mexicano ha sido objeto de continuas transformaciones para enfrentar con mejores posibilidades de éxito las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales, derivadas de un contexto internacional y nacional caracterizado por constantes y complejos cambios.

La aún inconclusa reforma del Estado ha planteado la ineludible necesidad de replantear la estructura y funcionamiento de la administración pública, dado su trascendente rol como instancia materializadora de los planes, programas, proyectos y objetivos gubernamentales.

En este contexto de cambios y transformaciones, la modernización administrativa constituye un medio valioso para restituir y fortalecer la capacidad de organización y respuesta de las instituciones públicas, ante las incesantes demandas sociales.

La modernización de la administración pública es imperativo de sobrevivencia del Estado y recurso insustituible para que éste pueda cumplir con los cometidos constitucionales y las aspiraciones sociales. Por las implicaciones, inercias y fuerzas que resisten y recursos que se requieren, difícilmente la modernización administrativa podrá ser concretada en el corto plazo; solo acciones sistemáticas, permanentes, integrales, graduales e inducidas, en las que participen los diferentes sectores sociales, podrán ir dejando resultados tangibles y satisfactorios.

En esta larga agenda de cambios pendientes que deberá impulsar la administración pública para adquirir la calidad y perfil que exige la sociedad, existe un objetivo que de una u otra manera y en distinto grado, está siendo atendido por los diferentes ámbitos de gobierno, y este es precisamente el replanteamiento en la relación entre sociedad y gobierno, sobre todo en lo que tiene que ver con los trámites y servicios que solicita ante las oficinas públicas, sea para cumplir una obligación o ejercer un derecho.

En términos generales, esta política gubernamental, que por cierto tiene sus más cercanos antecedentes en la reforma administrativa de los años

setentas, se centra en el diseño e impulso de acciones de simplificación administrativa y desregulación económica, que buscan imprimirle mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la gestión pública, a partir del mejoramiento de la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.

La simplificación administrativa y la desregulación económica constituyen así, políticas gubernamentales prioritarias y permanentes que buscan dar respuesta a los reiterados y justos reclamos ciudadanos por combatir prácticas y vicios arraigados que llevaron a la proliferación de trámites lentos, engorrosos, excesivos e incluso injustificados, y a la existencia de un conjunto de normas a veces poco claras y en los extremos contradictorias y generadoras de trámites innecesarios o inadecuados.

Las consecuencias son del todo conocidas y resentidas por una gran mayoría de nuestros conciudadanos que a veces se *enfrentan* a una burocracia empecinada en complicar antes que facilitar los trámites y servicios, colocando así una barrera y laberinto entre la autoridad y los ciudadanos. En forma paralela, se extendieron prácticas y conductas ajenas al interés público que lesionaban la economía de los ciudadanos, creándose un círculo vicioso de corrupción, fomentado por ambas partes, que era fiel reflejo de la antítesis de lo que debe ser una administración eficiente, ágil y transparente.

El costo social y administrativo para el país fue muy alto: el gobierno perdía legitimidad y confianza, tan necesaria para impulsar el proyecto de nación; y ante la complejidad de los trámites, los ciudadanos optaron por recurrir a intermediarios que cobran por sus servicios, sobornan o se dejan sobornar y en el peor de los casos, eluden el cumplimiento de sus obligaciones refugiándose en la evasión fiscal o la economía subterránea, tratándose de aquellos que desempeñan una actividad económica.

Ante estos desajustes y disfunciones, resurgen con mayor fuerza y organización, desde inicios de la pasada administración federal, los esfuerzos por simplificar y desregular la gestión pública. Es así como en 1989 el Gobierno federal establece, bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Programa de Desregulación Económica, por un lado, y por el otro, fortalece el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, coordinado por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el caso del Estado de México, si bien ya se habían realizado algunas acciones, estas fueron aisladas y de poco impacto, así es hasta 1994 cuando se instrumenta el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal y un año después se pone en marcha el Programa Especial de Desregulación y Simplificación de Apoyo a la Actividad Productiva en el Estado de México.

A nivel nacional, además del Gobierno federal, actualmente 30 estados de la República cuentan con un programa de simplificación integrado y en operación.

De esta forma, se respondía en parte a los impostergables reclamos sociales por mejorar sustancialmente la calidad en la realización de los trámites y prestación de servicios públicos, entendiendo por ello la reducción de tiempos de atención y respuesta, de requisitos y documentación exigible y de instancias involucradas; hacer más claros y sencillos los formatos; ampliar los días, horarios de atención y plazos establecidos; remodelar y acondicionar los espacios físicos de atención al público; establecer módulos y áreas de información, y buzones de quejas, denuncias y sugerencias; automatizar procesos y sistemas; y renovar las aptitudes y actitudes de los servidores que atienden al público.

Dentro de este conjunto de medidas, a través de las cuales la simplificación y desregulación administrativa adquieren contenido y sentido, sobresale el establecimiento de ventanillas únicas, tema de actualidad e interés al que en esta ocasión la revista del IAPEM le dedica su espacio.

Con independencia de la modalidad o características que adopten, las ventanillas únicas se han erigido en un instrumento fundamental de la acción simplificadora, por su previsible impacto que pudieran llegar a generar en la calidad de los trámites y servicios.

Un dato por demás significativo de la importancia que hoy tienen las ventanillas únicas es el hecho de que actualmente se encuentran instaladas poco más de 120 ventanillas únicas de gestión para la industria micro, pequeña y mediana en todo el país, y de esa cantidad, cerca de la mitad, 57, se encuentran ubicadas en el Estado de México.

Mas allá de lo que las estadísticas por sí mismas representan, lo cierto es que las ventanillas únicas son una alternativa valiosa de la organización

de la gestión pública, que pretenden imprimirle una mejor organización, coordinación, optimización de recursos y eficiencia.

La ventanilla única forma parte de la estrategia simplificadora para promover una mayor agilidad y excelencia en la prestación de los trámites y servicios públicos. Su símbolo distintivo debe ser justamente la calidad en el servicio público, la celeridad en las respuestas, y la transparencia y honestidad en la relación con el público. Estas son, tan solo, un instrumento más de la simplificación por lo que de ninguna manera se soslaya la conveniencia de profundizar y ampliar las acciones en otros rubros, y por supuesto, imprimirles mayor dinamismo.

No obstante, es bien sabido que la mera instalación de ventanillas únicas *per se* es insuficiente, si no se acompaña de una apropiada estrategia de implantación, difusión, seguimiento y evaluación, tal como lo reiteran y coinciden los ensayistas que participan en este número de la Revista. Se debe tener especial cuidado de ello so riesgo de generar expectativas que no corresponden a la realidad, y con ello provocar efectos contraproducentes y desánimo en la ciudadanía.

El establecimiento de ventanillas únicas debe estar presidido por un esfuerzo previo de desregulación y simplificación de los trámites y servicios que en ella se van a ofrecer, de hecho, éste tiene que ser rasgo permanente de su accionar.

Por experiencia, hoy sabemos que la adecuada coordinación y colaboración entre las instancias gubernamentales intervinientes y el contacto continuo con organizaciones sociales representativas para recoger sus comentarios, quejas y sugerencias sobre su funcionamiento, son elementos imprescindibles para garantizar su éxito.

La eficiente operación de las ventanillas únicas reclama la revisión y ajuste del marco normativo reglamentario de la acción pública para que se conviertan en instrumento que no obstaculice o inhiba el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, sino al contrario, las facilite y estimule. Se afirma con justa razón que la mejor simplificación, la que más beneficia a la sociedad, es la eliminación de aquello que impide el buen servicio público. Para la supresión de trámites y requisitos de endeble justificación no hay otro camino que ahondar en la desregulación administrativa y económica.

Eliminar todos aquellos trámites y requisitos innecesarios, duplicatorios, excesivos, injustificables y sin base normativa, se presten o no en ventanillas únicas, es una veta aún insuficientemente explorada y por lo tanto, ofrece amplias posibilidades de análisis y acción. La ubicación estratégica de las ventanillas únicas es otro asunto que merece reflexionarse con cuidado pues se trata de no generar más costos y molestias al ciudadano al tener que trasladarse a la capital u oficinas centralizadas para realizar sus gestiones, sino acercar y facilitar las decisiones del gobierno —y no solo la recepción de los asuntos— precisamente a los lugares donde se requiera por la demanda del servicio.

Otorgar autoridad y capacidad de decisión a los responsables de ventanillas únicas, en ciertos asuntos; automatizar su funcionamiento; motivar y capacitar permanentemente al personal de las ventanillas; mejorar los mecanismos de coordinación y operación; revisar en forma constante los formularios y formatos utilizados; reducir tiempos de respuesta y comprometerse a su cumplimiento, estableciendo la *afirmativa ficta* en favor de los particulares, son tan solo algunos de los retos más importantes e ineludibles que tienen ante sí las ventanillas únicas para mejorar su organización y funcionamiento.

Además de fortalecer y consolidar el funcionamiento de las ventanillas únicas existentes, se requiere ampliar su establecimiento, sobre todo en aquellos trámites y servicios de mayor recurrencia y demanda social. Para ello será necesario afinar y perfeccionar los mecanismos y canales de coordinación, colaboración y comunicación al interior de las propias dependencias y entre los distintos ámbitos de gobierno, cuando así lo exija la naturaleza y alcance de los trámites y servicios.

Otro de los grandes desafíos que tienen ante sí tanto las ventanillas únicas como la gestión pública en general, es el fomento y arraigo de una cultura de servicio que implique una actitud permanente de cambio y mejoramiento que permee toda la estructura administrativa, que refleje la voluntad de los niveles superiores, así como la convicción, participación y compromiso de los servidores públicos, principalmente de quienes tienen contacto con la ciudadanía. Para ir avanzando en ello, será imprescindible profundizar y ampliar la preparación, orientación y motivación de los servidores públicos, con medidas claras, precisas y con resultados evaluables en el corto y mediano plazo.

En suma, las ventanillas únicas son una promisorio medida de mejoramiento administrativo que ha cobrado gran auge e importancia en el contexto nacional en los últimos años, cuyo potencial es susceptible de ser mejor aprovechado. Las participaciones que se incluyen en el presente número de la Revista, recogen esa inquietud y propósito por hacer de las ventanillas únicas un medio valioso para abatir el burocratismo y la complejidad que aún se encuentran en no pocas oficinas públicas. Hoy más que nunca estamos obligados a devolverle a la gestión pública el carácter de servicio a la sociedad, que es de suyo inherente a su origen y justificación.

Guillermo Haro Bélchez
Presidente del IAPEM

ENSAYOS

LA VENTANILLA UNICA DE GESTION: ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

Apolinar Mena Vargas*

1. La Reforma Administrativa

La administración pública es, en su esencia, sinónimo de servicio público y su racionalidad es muy relevante porque incide directamente en los aspectos vitales de la sociedad. Por ello, al mejorar a la administración pública se perfeccionan las estructuras y los sistemas políticos y administrativos del Estado. Es así que los procesos de reforma del aparato público son de gran interés para la ciudadanía, que aspira a recibir una atención esmerada y oportuna por parte de las instituciones gubernamentales.

Durante mucho tiempo, la administración pública se caracterizó por la existencia de disposiciones jurídicas, procedimientos y trámites, que lejos de agilizar los procesos administrativos, les daban un matiz de lentitud y de obsolescencia. Hablar de servicio público era sinónimo de complejidad, de rendimientos decrecientes, de desconfianza por parte de la ciudadanía, y de corrupción. De esta manera, gradualmente se acumularon requisitos, exigencias y obligaciones que complicaban la relación de los ciudadanos con la administración pública y dilataban la resolución de sus asuntos.

En México, desde la administración colonial, se emprendieron acciones encaminadas a mejorar los sistemas administrativos; si bien sólo a fines del siglo XVIII, durante el reinado de Carlos III, se intentó una reforma profunda. El movimiento de Independencia obligó a reordenar la

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, donde también concluyó estudios de maestría en Administración Pública; entre sus publicaciones más importantes destacan "El Tamaño y la Magnitud de la Administración Pública en el Estado de México" y "La Administración Pública del Estado de México durante la Primera República Federal (1824-1835)", obra con la cual obtuvo Mención Honorífica en el Certamen IAPEM 1988; actualmente Director de Organización y Documentación del Gobierno del Estado de México.

administración y durante el período que muchos historiadores identifican como de anarquía, se vivió un proceso de crecimiento, modificación y reforma del aparato administrativo, para adecuarlo a los requerimientos de esos tiempos. La etapa porfirista, caracterizada por una base de injusticia social y de marginación política, fue de consolidación, pero también de envejecimiento de las instituciones públicas, a pesar de los intentos por modernizarlas. La administración pública que emergió de la Revolución mexicana se ha distinguido por un proceso intermitente de crecimiento-reforma, muy ligado a la creación de la infraestructura institucional.¹

Los procesos deliberados o dirigidos de reforma o de modernización administrativa en el mundo, son motivados por cambios profundos en las relaciones económicas, sociales y políticas, y en las transformaciones en el tamaño y complejidad del Estado. Por lo tanto, frente a nuevas demandas y necesidades, planteadas por sociedades más politizadas, es preciso diseñar los instrumentos más idóneos para adaptar los aparatos administrativos, a fin de lograr un mayor bienestar colectivo. Este es, pues, el contexto en el que se perfilan los procesos de reforma administrativa.

En México se han realizado múltiples acciones encaminadas a hacer más eficiente la organización y el funcionamiento de la administración pública. La reforma administrativa es un proceso de actualización y mejoramiento permanente de ésta, y a través de vertientes de actuación tan importantes como la simplificación administrativa, tiende a incrementar la capacidad de respuesta del Estado para atender con prontitud y efectividad las demandas de la población.

La reforma administrativa es un proceso permanente e institucionalizado, dotado de un programa y de una estrategia de instrumentación que garantiza la decisión y el apoyo político adecuado y relativamente sostenido. Equivale, asimismo, a una evaluación periódica de los índices de eficiencia y eficacia con los que operan las instituciones gubernamentales para incrementarlos o consolidarlos.

La reforma administrativa se integra, generalmente, por cinco etapas básicas, a saber:

¹ Cfr., Ponce de León, Javier, "La Simplificación de la Administración Pública Federal", en **Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa**, No. 65-66, enero-junio, México, INAP, 1986, p. 35.

- 1ª De reformas institucionales.
- 2ª De reformas sectoriales.
- 3ª De coordinación intersecretarial.
- 4ª De reforma de ventanillas.
- 5ª De administración y desarrollo de personal.

Durante el período 1971-1976 se impulsó el Programa de Reforma Administrativa, que obligó a todas las dependencias y entidades a incluir en sus programas institucionales acciones tendientes a mejorar la atención al público, a partir del mejoramiento integral de los servicios, de la simplificación de trámites y procedimientos, y de la reducción de los tiempos de gestión y de respuesta. Más adelante, en el período 1977-1982, se instrumentó el Programa de Reformas para la Simplificación de Trámites y el Mejoramiento de los Servicios al Público, cuya finalidad era mejorar la relación entre la administración pública y la ciudadanía y cumplir las instrucciones del titular del Poder Ejecutivo federal, respecto a reorganizar la actividad pública para que la población encontrara en el gobierno, procedimientos sencillos, trámites rápidos y una atención cordial y esmerada.

En este Programa participaban todas las dependencias y entidades del Gobierno federal y tenía como prioridad mejorar los servicios de atención al público. Por ello, se emitieron los *Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas*, que constituyen el antecedente inmediato de las ventanillas únicas de gestión.

Dicho Programa incluía varios subprogramas: simplificación de sistemas y procedimientos; desconcentración de trámites y servicios; adecuación de instrumentos jurídicos; mejoramiento de las áreas de atención al público; capacitación y sensibilización de los servidores públicos; difusión de derechos y obligaciones ciudadanas; y participación de los usuarios. De él se derivaron acciones concretas relacionadas con la simplificación de trámites administrativos, la instalación en las dependencias y entidades de módulos de orientación, información y quejas, así como la capacitación de los servidores públicos que atienden directamente a la ciudadanía y la elaboración de manuales de servicios al público. En este mismo tenor, se editó una Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Servicios al Público y una Guía Básica de Servicios al Público y de Trámites ante la Administración Pública Federal;

además de que se mejoraron las áreas de atención al público y se acondicionaron para hacerlas más funcionales.

En el año de 1978 inició el Programa de Reforma de Ventanillas, que se conformaba por un conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios que la administración pública presta a la ciudadanía. Se denominó así porque la relación entre las instituciones gubernamentales y los usuarios se realizaba a través de una ventanilla o de una barandilla.

En 1984 se publicó un acuerdo que disponía las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberían instrumentar en materia de simplificación administrativa, con el fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que la población realizaba ante ellas. Este acuerdo incluía la decisión del Ejecutivo federal de facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos, como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país; democratizar la vida nacional; alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública; y atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público. De esta manera, la simplificación, además de estar estrechamente vinculada con la renovación moral de la sociedad, representó también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, y propiciar la máxima agilidad y economía en la actividad administrativa.

Durante el período 1989-1994 se instrumentó el Programa General de Simplificación Administrativa, que tenía el objetivo de transformar integralmente la acción gubernamental. A partir de él se estableció como prioridad la modernización de todas las áreas de atención al público, para solucionar la problemática causada por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados, que no permitían atender con puntualidad, agilidad y eficiencia a los usuarios. Estaba claro que la existencia de instalaciones físicas inadecuadas, y el trato frío, impersonal e indiferente de algunos servidores públicos encargados de las ventanillas y de las gestiones, se reflejaba en la prestación de servicios

públicos en forma ineficiente, que no representaban soluciones efectivas a las demandas y requerimientos de la sociedad, sino pérdida de tiempo y gastos excesivos.²

Por otra parte, se institucionalizó la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal de promover e instrumentar acciones de mejoramiento de trámites y procedimientos, en el ámbito de sus atribuciones, a la vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se consolidó como la dependencia responsable de integrar, coordinar y controlar las medidas de simplificación administrativa en el Gobierno federal.

De igual manera, la simplificación administrativa se convirtió en una de las principales prioridades del servicio público y propició la participación de la ciudadanía, a través de sus sugerencias y opiniones, así como de sus quejas y denuncias sobre retrocesos en la gestión gubernamental.

El Programa General de Simplificación Administrativa tenía los siguientes objetivos: fortalecer e impulsar la modernización económica del país; consolidar una cultura administrativa que propiciara la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover el incremento de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; apoyar las acciones de la administración para la prevención y el combate a la corrupción; y fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y los ciudadanos.

Así también, incluía una estrategia basada en cuatro vertientes o líneas de acción que procuraban homogeneizar los programas institucionales de simplificación desarrollados por las dependencias y entidades federales: la desconcentración y la descentralización de decisiones, funciones y recursos; la desregulación administrativa, consolidada por un marco normativo que estimula el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas; la agilización de trámites para dar transparencia y disminuir los tiempos de revisión o autorización, suprimiendo instancias innecesarias y aumentando

² Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal**, México, SECOGEF, 1994, p. 14.

la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos; y el mejoramiento integral de los sistemas de atención al público, transformando radicalmente los procesos.³ En suma, este Programa tenía como propósito la modernización y transformación integral de la acción gubernamental, a partir de la sencillez, agilidad, transparencia y eficiencia de las gestiones y trámites realizados por la ciudadanía para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

Las acciones de simplificación administrativa tenían el propósito de causar un impacto positivo en la ciudadanía. Por ello, el Programa incluyó la ampliación y profundización de los programas conjuntos que afectaban al sector productivo nacional, con especial énfasis en la micro, pequeña y mediana industria, la definición de la forma y de las modalidades que debían adoptar las oficinas gubernamentales que tenían mayor contacto con el público; el incremento de la comunicación con la ciudadanía y los organismos de representación social, para captar demandas y propuestas de mejoramiento de los servicios, aprovechando el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía; la extensión de los esfuerzos de capacitación y orientación a los servidores públicos federales para mejorar la atención a los usuarios en las ventanillas de las oficinas públicas; y los esfuerzos por lograr que los trámites simplificados operaran con eficiencia.

El proceso de identificación de acciones se inició a partir de dos fuentes: las demandas ciudadanas, expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión; y las inquietudes de los servidores públicos de las dependencias y entidades por mejorar la calidad de sus servicios, con base en la tendencia natural del ser humano y de las instituciones por superarse en forma continua.

Los programas sectoriales e institucionales de simplificación administrativa tenían como objetivos fundamentales: fomentar y ampliar el acercamiento entre el Gobierno y la sociedad, de tal suerte que el esfuerzo simplificador se realizó con una amplia y creciente participación de la ciudadanía, captando sus propuestas y detectando las deficiencias que impactaban negativamente los procesos administrativos. El Programa de Simplificación Administrativa tuvo un efecto positivo porque permitió

³ Cfr., *Ibid.*, pp. 16-17.

mejorar los servicios públicos; superar las complicaciones que ocultaban incompetencias y abusos; acabar con la ineficiencia, la lentitud y el atraso de los métodos e instrumentos de trabajo; y erradicar la palpable desconfianza del ciudadano cuando se le agobiaba con trámites lentos y requisitos excesivos.

2. La Ventanilla Unica de Gestión: antecedentes, características y desarrollo

Los gobiernos federal, estatal y municipal han procurado responder con eficiencia y eficacia a las demandas planteadas por la sociedad; y, con este propósito, han impulsado acciones para simplificar sus trámites y procedimientos y facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública, con el fin de reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica de los particulares; alcanzar grados razonables de productividad y calidad en la gestión pública; y atenuar los factores que propician conductas inconvenientes al interés público.

La racionalidad y productividad de las instituciones públicas son factores fundamentales para servir mejor a una sociedad cada vez más activa y organizada, deseosa de participar corresponsablemente en la gestión gubernamental. En este sentido, los esfuerzos por simplificar los trámites y procedimientos confluyen en el propósito de lograr un cambio cualitativo en la función pública, que se traduzca en más y mejores servicios y en una atención más cordial al público.

En el Gobierno del estado de México se han emprendido acciones para lograr el cambio estructural de los servicios públicos. Con esta finalidad, se incorpora tecnología moderna para automatizar y hacer más eficientes todos los sistemas y procedimientos administrativos; se mejoran los espacios físicos donde los usuarios realizan sus trámites, a partir del reacondicionamiento de las oficinas públicas y del establecimiento de la señalización interna y externa adecuada.

Se ha procurado transformar la imagen de las oficinas públicas, para convertirlas en lugares accesibles, decorosos y funcionales; y, de manera fundamental, elevar la calidad en la atención al público, a través de servidores públicos motivados, capacitados, expertos en la operación de sistemas e instrumentos modernos, y con una profunda mística de servicio. Ahora más que nunca, el personal que atiende directamente a la

ciudadanía debe desempeñarse de manera ejemplar y transparente, manteniendo como norma esencial el buen trato, el respeto y la equidad, con estricto apego a la ley, para salvaguardar el interés de la sociedad. Asimismo, debe prestar los servicios públicos con diligencia y cortesía, y proporcionar el apoyo y la orientación que requiera el usuario para realizar con éxito sus trámites y gestiones ante las dependencias y entidades.

Indudablemente, todas las personas físicas y morales tienen la necesidad de realizar una serie de trámites ante las instancias gubernamentales, para cumplir con sus derechos y obligaciones (la obtención de permisos, licencias, registros, actas, constancias, concesiones, etc.), así como, el deseo de efectuarlos en el menor tiempo y con la mayor eficiencia posibles. En este razonamiento coexisten las expectativas ciudadanas de percibir calidad en la administración pública, y el compromiso gubernamental de servir con eficiencia y eficacia a la población.

Las acciones de simplificación administrativa han logrado la reducción significativa de las instancias de autorización, de los tiempos de respuesta, de los requisitos y del papeleo excesivo. En general, se trata de un proceso corresponsable en el que participan los ciudadanos y la administración pública. Las asociaciones, cámaras y organismos no gubernamentales han solicitado, en este contexto, la configuración de una red de ventanillas únicas de gestión, para facilitar la realización de sus trámites ante las dependencias y entidades gubernamentales.

La consolidación de una verdadera simplificación administrativa depende, en gran medida, del cambio de actitud de los servidores públicos, porque es imprescindible confiar en la población, reconocer su madurez y capacidad, haciéndolos corresponsables en los esfuerzos para perfeccionar los trámites y procedimientos, señalando deficiencias, proponiendo soluciones y fortaleciendo las relaciones Estado-sociedad.

La simplificación de los sistemas deviene en la configuración de mejores instrumentos para cumplir, de manera más eficaz y ordenada, la tarea o misión que cada servidor público tiene encomendada; y ofrece la posibilidad de dignificar la función pública.

En este sentido, uno de los principales mecanismos que se han instrumentado para hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos es la ventanilla única de gestión, cuyo objetivo primordial es

proporcionar información y asesoría a la ciudadanía para facilitarle la realización de trámites ante las instituciones gubernamentales. Por ello, se concibió como "[...] un instrumento a través del cual el Gobierno del estado de México da cumplimiento a los compromisos contraídos con el Gobierno federal para hacer efectivas las acciones de simplificación administrativa [...]".⁴ La instalación de ventanillas únicas obedeció a la necesidad de eliminar instancias, requisitos y trámites innecesarios, que afectan la vida de los particulares. Representó, además, una respuesta a la creciente ineficiencia de los servicios públicos y a la lentitud en los trámites que realiza la ciudadanía.

La ventanilla única de gestión implica diseñar e instrumentar funciones administrativas congruentes con las condiciones de racionalidad y eficiencia. Su existencia ha fortalecido el proceso de simplificación administrativa, porque ha permitido la operación de mecanismos más ágiles y transparentes de atención y respuesta al público.

En virtud de que los sectores productivos eran los más afectados por el exceso de trámites y papeleo, a partir de 1988 surgieron algunas ventanillas únicas de gestión, como resultado de la concertación entre el Gobierno del estado y los sectores social y privado, y como muestra de una nueva actitud gubernamental, encaminada a alentar las actividades productivas de los particulares.

Las ventanillas únicas de gestión constituyeron un novedoso mecanismo de servicio, cuyo funcionamiento se sustenta en la corresponsabilidad de los servidores públicos y de los sectores social y privado. Su operación se desarrolla con elevados índices de eficiencia y ha posibilitado la simplificación de los principales trámites que realizan los particulares.

Actualmente, las ventanillas únicas de gestión se han modernizado al incorporar tecnología para sistematizar sus sistemas, con la mira de brindar una mejor atención al usuario y lograr un manejo más adecuado de la información. Los servicios que ofrecen son gratuitos y a ellas pueden concurrir personas físicas o morales, organizaciones industriales,

⁴ Gobierno del Estado de México, **Ventanilla Única de Gestión. Boletín Informativo**, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, año 1, No. 1, junio de 1994.

comerciales y de servicios. En la práctica, se han convertido en una alternativa eficaz de gestión administrativa y en un instrumento de primer orden para el desarrollo industrial y social.

La creación de las ventanillas únicas vino a fortalecer el proceso de simplificación administrativa, porque implica el diseño de mecanismos más ágiles y transparentes para la atención y resolución de las solicitudes y demandas de la población. En los años recientes se han consolidado como una modalidad de operación desconcentrada de los trámites, en la que las dependencias y entidades logran modernos niveles de operación y respuesta en el terreno administrativo, para que los ciudadanos puedan cumplir en forma oportuna y correcta con sus obligaciones. El ajuste de la operación cotidiana ha disminuido las deficiencias para avanzar hacia la optimización de los servicios, a partir del diseño e instrumentación de sistemas de evaluación permanente, en los que participan activamente los servidores públicos, quienes elaboran el diagnóstico de las deficiencias administrativas y de gestión, a fin de generar alternativas de solución, y establecer las bases para avanzar con rapidez en la atención de los problemas que afectan a la sociedad.

Antes del establecimiento del esquema de ventanilla única de gestión, en el ramo industrial, todas las empresas tenían que realizar diversos trámites ante varias instancias y desplazarse, de un lugar a otro, para constituirse e iniciar operaciones. Entre los factores que dificultaban la creación y el funcionamiento de las empresas destacaba la complejidad burocrática para su registro y operación, así como la indefinición o inexistencia de criterios precisos y homogéneos en la legislación vigente, que permitieran gestionar con facilidad los trámites correspondientes.

El propósito fundamental de las acciones emprendidas en esta materia, es que las personas físicas y morales cuenten con el apoyo de los gobiernos federal, estatal y municipal, para la realización de sus gestiones, relacionadas con el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

3. Características de la organización y funcionamiento de la Ventanilla Unica de Gestión

El Programa de Reforma de Ventanillas instrumentado por el Gobierno federal durante el período 1976-1982, en su esencia, constituye el antecedente directo de la ventanilla única de gestión, porque procuraba

facilitar la realización de trámites y gestiones, y garantizar la solución de los asuntos que el público planteaba ante las oficinas gubernamentales; además, promovía la participación y la colaboración ciudadana en el mejoramiento de los servicios. Se conformaba por un conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar la eficiencia, la oportunidad y la atención a los usuarios de los servicios prestados por la administración pública.

La ventanilla única "es un modelo organizacional que permite proporcionar los trámites administrativos de manera ágil y expedita, en el otorgamiento de los diferentes servicios, sin la intermediación burocrática, por el propio contribuyente, convirtiéndose en un instrumento que coadyuva en el mejoramiento de la atención al público".⁵

El Programa de Ventanilla Unica de Gestión surgió como una respuesta para fomentar y consolidar funciones administrativas congruentes con las condiciones de racionalidad y eficiencia demandadas por la sociedad, para poner en práctica las *bondades* de la simplificación administrativa, al crear instancias únicas de tramitación y de gestión.

Esta propuesta innovadora se caracteriza por la participación de la ciudadanía en la solución de sus problemas. Se basa en un proceso democrático de gestión y su consolidación requiere que todas o la mayoría de las dependencias y entidades se involucren, en virtud de la magnitud y de las interrelaciones que origina. Asimismo, en este contexto, el ciudadano se corresponsabiliza con la autoridad, al señalar los problemas y al plantear sus sugerencias respecto al mejoramiento de los servicios que recibe. La sociedad participa a través del planteamiento de sus quejas y sugerencias, que constituyen los elementos fundamentales para determinar las posibles reformas y soluciones. La información que se deriva de los planteamientos ciudadanos se toma en cuenta para estructurar y desarrollar las acciones de modernización y mejoramiento integral de la función pública.

La reforma de ventanillas implicaba la operación de los mecanismos de reforma de todos los niveles de la administración pública, así como la colaboración de los servidores públicos, mediante la presentación de

⁵ Mena Vargas, Apolinar, *El Mejoramiento de la Atención al Público a Través de la Ventanilla Unica. Seminario de Análisis de Ventanillas Unicas de Gestión en la Administración Pública*, Toluca, México, Secretaría de Administración, Dirección de Organización y Documentación, s.p.

sugerencias y el desarrollo de actividades para mejorar los servicios que la institución proporciona y asumir una actitud amable y responsable frente al usuario.⁶

Asimismo, cada dependencia o entidad elaboraba los estudios, proyectos y propuestas para efectuar modificaciones al marco jurídico y administrativo, con la finalidad de otorgar servicios públicos eficaces y eficientes.

El programa en cuestión se dividía en subprogramas específicos para facilitar su desarrollo, establecer prioridades en las áreas de aplicación y asignar a los elementos participantes responsabilidades concretas en el diseño y ejecución de cada una de sus vertientes, para que con acciones concurrentes dieran cumplimiento a los objetivos generales. Estos subprogramas eran los siguientes:

- Orientación e información al público.
- Quejas y sugerencias.
- Simplificación de sistemas y procedimientos.
- Desconcentración administrativa.
- Adecuación de instrumentos jurídicos.
- Mejoramiento del ambiente laboral y de las áreas de atención al público.
- Capacitación y sensibilización de los servidores públicos.
- Difusión de derechos y obligaciones y participación de los usuarios.

3.1. Objetivo General de la Ventanilla Unica de Gestión

La instalación de las ventanillas únicas de gestión tiene como propósito gestionar ante las instancias correspondientes la realización de diferentes trámites o la prestación de servicios, para facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Su meta es la

⁶ Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Centralizada, **Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal. Marco Conceptual y Subprogramas. Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa**, México, s.f., p. 8.

reducción de los trámites y de las gestiones que deben realizarse ante las diversas instancias públicas, además de crear las condiciones para desarrollar una cultura de calidad, productividad y competitividad, a partir de la modernización de los servicios y de la reducción del tiempo de respuesta a los asuntos que se gestionan ante las ventanillas. En suma, beneficia a los usuarios al ofrecerles información confiable y apoyo decidido en sus trámites, con base en la automatización y agilización de los sistemas y procedimientos, para captar información, darle seguimiento, controlarla y ofrecerle una respuesta rápida y eficiente, que evite traslados e instancias innecesarias.

3.2. Objetivos Específicos de la Ventanilla Unica de Gestión

- a) Atender de manera eficiente, eficaz y honesta a los usuarios de los servicios públicos.
- b) Proporcionar los medios adecuados para que los ciudadanos ejerzan su derecho de petición constitucional.
- c) Desarrollar las aptitudes y transformar las actitudes de los servidores públicos para propiciar una mejor atención al público.
- d) Facilitar a la ciudadanía su relación con la administración pública.
- e) Corresponsabilizar a la sociedad en general, en las tareas de mejoramiento administrativo que son de su incumbencia.
- f) Captar y aprovechar la información que proporcionan los usuarios para promover el mejoramiento administrativo.
- g) Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograr una más ágil y oportuna prestación de los servicios y de los trámites que la ciudadanía realiza ante las dependencias y entidades públicas.⁷

⁷ Mena Vargas, Apolinar, *Op. cit.*, s.p.

3.3. Establecimiento de la Ventanilla Única de Gestión

El establecimiento de una ventanilla única de gestión requiere la celebración de un acuerdo o convenio de coordinación entre las diversas instancias que intervienen en la prestación de un servicio. En éste las partes expresan su conformidad para coordinar sus acciones y funciones a fin de promover la simplificación de trámites y procedimientos, y el mejoramiento de la atención al público, y debe existir confianza en las ventajas que implica instalar una ventanilla única. Es preciso, además, preparar un expediente técnico en el que se plasmen los requisitos indispensables para otorgar un permiso, una licencia o una autorización, según sea el caso. Debe existir voluntad para celebrar el acuerdo, realizar adecuadamente el control y seguimiento de los asuntos planteados, simplificar los trámites y procedimientos, y agilizar la solución de los problemas.

Así, para el establecimiento de una ventanilla única de gestión se deben considerar los siguientes aspectos:

- 1º Elaborar un diagnóstico que permita conocer la forma en que se desarrollan los trámites y procedimientos a cargo de la institución en la que se pretende instalar la ventanilla única. Para ello, deben tomarse en cuenta aspectos tales como la identificación de las necesidades, a través de un sistema de quejas, sugerencias e inconformidades, captadas en lugares estratégicos, y la elaboración de un inventario de servicios al público, a fin de identificar aquellos que más interesan a la ciudadanía y los que requieran la coordinación interinstitucional e intergubernamental.
- 2º Realizar un estudio sobre el costo-beneficio que representa la instalación de la ventanilla única.
- 3º Establecer las condiciones bajo las cuales se proporcionarán los trámites, para identificar detalladamente los obstáculos que podrían impedir su gestión ágil y eficiente.
- 4º Identificar los períodos de mayor demanda para cada uno de los trámites que se van a proporcionar.
- 5º Elaborar los instrumentos administrativos necesarios para imprimir racionalidad creciente a la gestión pública.

- 6° Determinar todas y cada una de las instancias administrativas que intervienen durante todo el proceso del trámite.
- 7° Identificar los tiempos de respuesta y los costos de cada uno de los trámites que proporcionará la ventanilla única, así como disminuirlos en la medida de lo posible.
- 8° Desconcentrar los servicios en los lugares donde la demanda sea mayor, con la ventaja de que la toma de decisiones se realizará en el mismo lugar donde se solicita el servicio o donde se presenta el problema.
- 9° Elaborar programas de capacitación para los servidores públicos responsables de atender en forma directa a la ciudadanía, con la finalidad de incrementar la calidad y la eficiencia del servicio que se presta.
- 10° Prestar los servicios en forma homogénea.
- 11° Establecer un acuerdo administrativo que permita reglamentar el funcionamiento de cada una de las dependencias, así como un acuerdo de coordinación en el que se especifiquen las condiciones para proporcionar un servicio.
- 12° Identificar el volumen mensual de personas atendidas.
- 13° Crear un espacio físico acorde con las necesidades de la ventanilla única, que permita proporcionar el servicio de manera ágil y rápida.
- 14° Proveer a esta instancia del mobiliario y equipo necesario, así como de un sistema computarizado que permita agilizar los trámites.

3.4. Funcionamiento de la Ventanilla Unica de Gestión

Para poner en operación una ventanilla única de gestión es preciso capacitar al personal, a fin de especializarlo para atender con calidad, oportunidad, eficiencia y honestidad a los usuarios que soliciten servicios ante ésta. Por ello, se requiere que los servidores públicos adscritos a la ventanilla tengan un perfil profesional especializado y conozcan todas las

etapas del trámite, para proporcionar al público en general asesoría y orientación sobre el curso que seguirán sus asuntos.

Una vez que empieza a funcionar la ventanilla única, el usuario acude al módulo donde se le proporciona un tríptico o un folleto que contiene información precisa y oportuna sobre el trámite que se solicita. Enseguida, el ciudadano se dispone a reunir los requisitos y regresa para entregarlos e iniciar su trámite. El servidor público los recibe, los registra en la computadora y entrega un contra-recibo foliado, en el cual se indica la fecha y la hora en que se inició su trámite y se asienta la fecha en que se emitirá la respuesta. Por su parte, el personal encargado de la ventanilla única realiza las gestiones del trámite solicitado ante las instancias correspondientes, con el objeto de responder al usuario en tiempo y forma. El proceso culmina cuando, finalmente, el usuario recibe su respuesta.

El óptimo funcionamiento de la ventanilla única de gestión depende de la creación de un sistema de información y gestión, que opere como una red que reciba y distribuya información ante las dependencias y entidades involucradas en un asunto o trámite. Este sistema debe, además, estar programado para brindar asesorías sobre la situación que guarda el trámite, en el momento en el que el usuario lo solicite; y para ello, se auxiliará de expedientes técnicos que contengan la información necesaria para iniciar cualquier trámite, es decir, datos sobre requisitos, tiempos de respuesta, costos e instancias de autorización, entre otros.

El Programa de Ventanilla Unica de Gestión tiene impacto en todos los ámbitos de gobierno, en virtud de que involucra a las autoridades electas popularmente, a los funcionarios y a los servidores públicos; además, alienta la participación de la sociedad para que señale los principales problemas y sus sugerencias tendientes a mejorar los servicios que solicita con más frecuencia.

Su correcta ejecución requiere: "el establecimiento y el mejoramiento de los sistemas de orientación, información, quejas y sugerencias; la información y concientización permanentes sobre los derechos y obligaciones del ciudadano, en sus relaciones con la administración; la sensibilización del público para que en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, actúe conforme a las normas jurídicas y administrativas aplicables; la participación social individual o a través de grupos y asociaciones; la adecuación de la estructura orgánica de la dependencia involucrada en la prestación de servicios al público; las

adecuaciones que deben hacerse a sistemas y procedimientos genéricos, en que intervengan más de una dependencia o entidad públicas; el establecimiento o, en su caso, el mejoramiento de los sistemas de coordinación entre las dependencias y entidades involucradas en procedimientos específicos; [...] la necesidad de acercar las decisiones —y soluciones— al lugar en donde se generan las demandas de la población; la revisión de los horarios, términos y días establecidos para el otorgamiento de servicios públicos; [...] el mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas para la atención al público; el mejoramiento de los servicios públicos, especialmente de aquellos vinculados directamente con los usuarios; la capacitación y sensibilización del servidor público respecto a la atención a los usuarios de los servicios".⁸

4. Situación actual y perspectivas de la Ventanilla Única de Gestión en el Estado de México

En el Gobierno del estado de México se impulsan diversas acciones encaminadas a modernizar y mejorar integralmente la función pública. Se trata de un gran propósito que, sin duda alguna, permitirá servir mejor a la sociedad.

La ineficiencia de la administración pública afecta negativamente las actividades fundamentales de la sociedad; por eso, la modernización y el mejoramiento de su organización y funcionamiento es muy trascendente para los ciudadanos. Transformar al aparato público es un compromiso y un reto para quienes tienen a su cargo las grandes decisiones gubernamentales.

La simplificación administrativa constituye una de las principales vertientes del proceso de modernización del Estado; "[...] su impulso está garantizado por su propia inercia, que por una parte se nutre con las exigencias ciudadanas y, por otra, se afianza gracias al compromiso de los ejecutivos estatales, de promover los cambios necesarios para que los trámites y gestiones que realiza la población, en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, responda a los

⁸ Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Centralizada, *Op. cit.*, pp. 30-31.

objetivos de eficiencia, calidad y transparencia que orientan las acciones del gobierno".⁹

Este Programa, aparentemente reciente, ha tenido una trascendencia significativa en el estado de México, ya que aunque no bajo la modalidad de ventanilla única, durante el periodo de gobierno del Lic. Alfredo del Mazo González (1981-1986) se crearon los Centros de Servicios Administrativos (CROSAS), que tenían como finalidad concentrar en un solo edificio diversos servicios, evitando desplazamientos y gastos innecesarios a los ciudadanos. Esta modalidad se inscribió en el proceso de desconcentración administrativa, que acercaba a los usuarios las instancias correspondientes para realizar sus trámites y gestiones.

El Programa de Ventanilla Única de Gestión, instrumentado de manera formal en 1988, ha tenido gran relevancia. En el estado de México, se puso en operación para facilitar los trámites que realiza la ciudadanía ante las oficinas gubernamentales. Actualmente, se ha consolidado como un instrumento del Gobierno estatal, para dar cumplimiento a los compromisos contraídos con el Gobierno federal en materia de simplificación administrativa.

En general, los primeros esfuerzos para establecer ventanillas únicas de gestión se realizaron en el Sector Desarrollo Económico. En 1988 se celebró un acuerdo a partir del cual se determinó la creación y el funcionamiento de ventanillas únicas de gestión, y se destacó la necesidad de establecer una en la capital del estado y en los municipios donde así se requiriera,¹⁰ con la finalidad de atender los asuntos relativos a la constitución, establecimiento, regularización y operación de las empresas microindustriales; a fin de fomentar su desarrollo, a través del otorgamiento de apoyos fiscales y financieros, de información de mercados y de asistencia técnica; así como para simplificar los trámites administrativos ante las autoridades correspondientes y promover la coordinación con las autoridades estatales o municipales.

⁹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Op. cit.*, p. 521.

¹⁰ Ver el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1988.

Asimismo, se apoyó a las empresas en sus gestiones para el otorgamiento de autorizaciones, registros, licencias, por parte de las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal.

En el año de 1990, el Gobierno del estado de México puso en marcha un programa de descentralización de las actividades de las ventanillas únicas de gestión, al firmar convenios con los ayuntamientos de los municipios más industrializados de la entidad. De ahí se derivó la creación de ventanillas únicas en los municipios de Chalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Toluca.¹¹ Estas acciones tuvieron como propósito el establecimiento de una ventanilla única de gestión y la atención a la micro, pequeña y mediana industria, con la finalidad de fomentar su desarrollo en la entidad.

Los logros de las ventanillas únicas son el resultado del esfuerzo conjunto de las diversas instancias que participan en el Programa, y que hacen posible su instalación y funcionamiento. Estas ventanillas continúan creándose y su importancia aumenta en la medida que apoyan a las personas que solicitan la realización de algún trámite. Cumplen un papel relevante, tanto por los servicios otorgados como por la cantidad de personas atendidas y de asesorías otorgadas. Han contribuido a que la ciudadanía confíe en sus autoridades, en el grado que recibe una atención adecuada, un trato amable y una solución ágil a los problemas que le aquejan.

El Programa de Ventanilla Unica de Gestión ha traído significativos beneficios a las autoridades y al público en general. Los usuarios acuden a la ventanilla a realizar el trámite que requieren y en ella obtienen una respuesta el día que se les indica, sin que exista la necesidad de recorrer diferentes oficinas para efectuar sus gestiones.

Con la instrumentación de las ventanillas únicas de gestión en el estado de México se han reducido notablemente las instancias de autorización, los tiempos de respuesta, los requisitos y papeleos; se ha logrado apoyar a amplios sectores de la población, bajo un esquema de agilidad, transparencia, sencillez y honestidad. Con estas acciones se ha

¹¹ Gobierno del Estado de México, **Boletín Informativo de la Ventanilla Unica de Gestión**, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, año 1, No. 1, febrero de 1994.

consolidado la transparencia en la relación del Gobierno con los ciudadanos, concentrando en un solo lugar a las diversas instancias encargadas de realizar u otorgar un servicio.

Por otro lado, el Gobierno confía en la población y reconoce su madurez y capacidad, porque la actitud corresponsable facilita el proceso de transformación de la administración pública.

Recientemente ha cobrado importancia el concepto **One Stop Service** (cuya traducción aproximada sería *servicio en un solo lugar*) que se inscribe en el marco de la simplificación administrativa y que es muy similar a la ventanilla única de gestión; sin embargo, es una nueva modalidad para mejorar la prestación de los servicios al público e implica la concentración de oficinas de diversos ámbitos de gobierno, que se encargan de gestionar de manera integral los trámites que se solicitan; es decir, realizan desde la recepción de la documentación requerida hasta la culminación del trámite solicitado en un mismo edificio. Es una opción más para que en un solo lugar se otorguen los servicios públicos con calidad y para consolidar la modernización y el mejoramiento integral de la administración pública.

Actualmente, el proceso de simplificación administrativa ha mejorado con la creación de las ventanillas únicas de gestión, mismas que otorgan servicios ágiles y oportunos. Así, "hasta septiembre de 1993 existían 25 ventanillas únicas de gestión en la entidad; hoy (enero de 1995) son 53".¹² Asimismo, se cuenta con un formulario único, que agiliza aún más la realización de trámites y gestiones. De esta manera, se confirma que la ventanilla única de gestión constituye una alternativa eficaz de gestión administrativa y de mejoramiento de la atención al público.

En suma, todas las acciones realizadas por las instituciones gubernamentales en la materia deberán encaminarse al objetivo de otorgar mejores niveles de bienestar a la población, propiciando el consenso social y para transformar realmente la función pública. La actualización e innovación de las prácticas administrativas es una condición fundamental para responder atinadamente a las demandas de la sociedad; una

¹² Ver el texto íntegro del Primer Informe de Gobierno del Lic. Emilio Chuayffet Chemor, en *El Sol de Toluca* del 21 de enero de 1995, p. 10-A.

administración pública que opera con altos índices de eficiencia y eficacia, contribuye a la consecución de los grandes objetivos estatales y nacionales, así como al fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales, y de la vinculación Gobierno-sociedad. Reinventar al Gobierno y a la administración pública será posible en la medida en que se proporcionen más y mejores servicios públicos; además, deberá existir una gran corresponsabilidad ciudadana para participar en las iniciativas tendientes a lograr una gestión gubernamental de excelencia.

Bibliografía

1. Carrillo Castro, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México. Su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública**, México, Miguel Angel Porrúa, 1982, 324 pp.
2. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Centralizada, **Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal. Marco Conceptual y Subprogramas. Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa**, México, s.f., 31 pp.
3. Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Programa Emergente DDF-SECOGEF. Creación de la Ventanilla Unica en la Delegación Benito Juárez**, México, D.F., abril 12 de 1994.
4. **Diario Oficial de la Federación** del 3 de agosto de 1988.
5. **Diario Oficial de la Federación** del 22 de marzo de 1991.
6. **Diario Oficial de la Federación** del 23 de septiembre de 1994.
7. **El Sol de Toluca** (diario), Rafael Gil Vilchis de Arévalo (Director), Toluca, México, 21 de enero de 1995.
8. Gobierno del Estado de México, **Boletín Informativo de la Ventanilla Unica de Gestión**, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, año 1, No. 1, febrero de 1994.
9. Gobierno del Estado de México, **Modelo de Ventanilla Unica de Gestión. Estudio Propositivo**, Toluca, México, Secretaría de

Administración, Dirección de Organización y Documentación, noviembre de 1993, 36 pp.

10. Gobierno del Estado de México, **Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994**, Serie Cuadernos, No. 11, Toluca, México, Secretaría de la Contraloría, febrero de 1994, 56 pp.

11. Gobierno del Estado de México, **Ventanilla Unica de Gestión. Boletín Informativo**, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, año 1, No. 1, junio de 1994.

12. Gobierno del Estado de México, **Ventanilla Unica de Gestión. Todos los Trámites en Uno y en un Solo Lugar**, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, s.f.

13. Instituto Nacional de Administración Pública, **Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa**, No. 65-66, enero-junio de 1986, México, INAP, 235 pp.

14. Mena Vargas, Apolinar, **El Mejoramiento de la Atención al Público a través de la Ventanilla Unica. Seminario de Análisis de Ventanillas Unicas de Gestión en la Administración Pública**, Toluca, México, Secretaría de Administración, Dirección de Organización y Documentación, s.p.

15. _____, **El Mejoramiento de la Atención al Público a través de la Ventanilla Unica. Seminario de Análisis de Ventanillas Unicas de Gestión en la Administración Pública (Versión Ejecutiva)**, Toluca, México, Secretaría de Administración, Dirección de Organización y Documentación, s.p.

16. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal**, México, SECOGEF, 1994, 521 pp.

LA VENTANILLA UNICA, UNA FORMA DE ORGANIZACION EN LA GESTION PUBLICA

Rolando Barrera Zapata*

Mejorar la atención al ciudadano y fortalecer con ello la legitimidad gubernamental es una aspiración y necesidad reconocida desde hace algún tiempo, aunque no necesaria ni acabadamente lograda o atendida. En efecto, en 1978, dentro de la estrategia de reforma administrativa emprendida por la gestión del presidente López Portillo, se diseñó lo que se dio en llamar la *reforma de ventanilla* como la cuarta etapa de la reforma, "orientada a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población tiene que realizar en su relación directa con la administración y habrá de caracterizarse por la promoción de la participación del usuario en el señalamiento de los problemas y sugerencias respecto de los servicios".¹

El programa contemplaba acciones de orientación e información al público, quejas y sugerencias, simplificación de sistemas y procedimientos, desconcentración administrativa, adecuación de instrumentos jurídicos, mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas de atención al público, capacitación de los servidores públicos y difusión de derechos y obligaciones de los usuarios de servicios. Así planteadas, las acciones fueron base de lo que posteriormente sería el Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal, establecido por Acuerdo del Ejecutivo Federal en 1984 y renovado en 1989.

Concomitantemente, en 1989 se estableció el Programa de Desregulación Económica bajo la Coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con el propósito de transformar el marco

* Administrador público, actualmente es Coordinador del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal y Consejero del IAPEM. Su último libro es "**Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México**", publicado por la UAEM.

¹ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "**Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal**", s.p.i.

normativo del Estado mexicano para "estimular la actividad productiva y para evitar que inhibiera la productividad y la competencia sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos".²

Recientemente, en julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se crean 16 Ventanillas Únicas dependientes del Departamento del Distrito Federal para facilitar la realización de gestiones de la ciudadanía al desahogar trámites recurrentes ante oficinas administrativas del gobierno de la ciudad de México.

No obstante los esfuerzos realizados, todavía persisten esquemas de gestión burocratizados, conductas ajenas al interés público y reglamentaciones obstruyentes de la actividad económica de los particulares, cuya presencia significa, por una parte, que el esfuerzo de simplificación y desregulación debe ser permanente, sistemático y deliberado para avanzar en la modernización de la administración pública y, por la otra, la necesidad de no perder los resultados alcanzados, puesto que es fácil que las inercias aparentemente superadas, vuelvan a aparecer reiteradamente, quizá con mayor fuerza, siendo más difícil su erradicación.

El concepto de ventanilla única refiere la idea de atención al público en un solo lugar y por una instancia; de hecho, constituye una pretendida respuesta a la falta de coordinación surgida de la proliferación de oficinas e instancias burocráticas a las que se debe someter el ciudadano cuando requiere cumplir una obligación o ejercer un legítimo derecho. La ventanilla única tiene como propósito evitar que sea el ciudadano el que *coordine* a las oficinas administrativas y que sea el *vínculo* o enlace de comunicación entre las distintas dependencias de la administración pública para resolver un asunto, normalmente bajo la premisa de que si al ciudadano le interesa, él tiene la obligación de informarse, tramitar, gestionar, etc., y no precisamente la propia administración.

El surgimiento de las ventanillas únicas se explica, en cierta medida, por las recurrentes *crisis fiscales* del Estado, por la necesidad del desregular y simplificar las relaciones entre el Estado y los agentes

² Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, **Desregulación Económica (1989-1993)**, México, F.C.E., 1994, p. 11.

económicos productivos a efecto de que las disposiciones sean menos o más claras y que ofrezcan mayor certeza a los privados y por una muy consolidada emergencia de grupos sociales organizados, que demandan agilidad y sencillez en la actuación de las administraciones públicas. Así las ventanillas se erigen como una respuesta a la necesidad de *facilitar* las actividades productivas, promover una mayor inversión privada y disminuir costos a los particulares que impactan, directa o indirectamente, en los resultados o productos de sus quehaceres y lograr una mayor legitimidad del gobierno ante los ojos de la sociedad, fundada en los valores de eficiencia, eficacia y honradez.

En cierto sentido, las ventanillas únicas son un producto administrativo de las transformaciones económicas y sociales que han experimentado las naciones en los últimos tiempos. No que hayan sido concebidas en estas circunstancias, pero sí que han adquirido vigencia y concreción por ellas. En otras palabras, son la expresión orgánica de una administración pública que está consciente de anteponer a sus propios fines burocráticos los fines públicos de una sociedad más participativa, activa y demandante y que, en consecuencia, reconoce la necesidad de actuar con mayor sensibilidad, prontitud y certeza a favor de los ciudadanos. De aquí que las ventanillas, como una forma de organización en la gestión pública, deban enfrentar obstáculos de la propia burocracia, que en muchos casos y circunstancias, se resiste al rompimiento de sus feudos y cotos de influencia.

Modelos de ventanillas únicas

La organización de las ventanillas únicas pueden corresponder a dos modelos básicos, fundados en la forma en que opera el proceso de atención al ciudadano: convencionalmente se les podría identificar como el modelo de gestión coordinada y el de gestión interactiva.

Modelo de gestión coordinada

El modelo se caracteriza por el hecho de que los asuntos tramitados por el público se resuelvan en una sola instancia de autorización, generalmente de carácter colectivo o colegiado, en el que se encuentran representadas todas las unidades administrativas que intervienen en el análisis, valoración y resolución del trámite o conjunto de trámites. Generalmente las resoluciones son tomadas en reuniones de trabajo,

analizando los aspectos que sean de la competencia de cada dependencia o unidad y, en cierto momento, intercambiando información o puntos de vista que faciliten la toma de decisiones.

Como su nombre lo indica, el esquema de coordinación interinstitucional o intersectorial se logra mediante reuniones periódicas acordadas, el intercambio de información y la deliberación colegiada; en tal sentido, la coordinación es programada y sistemática, bajo la responsabilidad de las partes intervinientes. En este esquema, el responsable de la ventanilla se convierte solo en un *intermediario* entre el público y el cuerpo colegiado resolutor.

Modelo de gestión interactiva

En contraste con el modelo anterior, el de gestión interactiva implica que el responsable de la ventanilla asuma un rol de gestor —en representación del ciudadano— ante las instancias o dependencias administrativas responsables de desahogar los trámites correspondientes. En tal sentido se convierte en un agente responsable de coordinar —mediante interacciones— la actuación de otros servidores públicos, los cuales carecen de instancias deliberativas colegiadas, a fin de obtener las respuestas que, después, le serán transmitidas al interesado. En el primer modelo es un agente de comunicación y orientación, en el segundo es un gestor en lugar del ciudadano.

El análisis de ambos modelos nos lleva a considerar que la bondad de una ventanilla radica en por lo menos dos condiciones: 1) Disponer de un canal único de comunicación entre el ciudadano y la administración para atender el proceso que va de requerir un servicio, hasta recibir una respuesta; y, 2) Operar un esquema de coordinación entre instancias administrativas a efecto de que la respuesta sea expedita. Parecería que, en la medida de lo posible, adoptar ventanillas operantes bajo el modelo de gestión coordinada, reportaría más ventajas al trabajo administrativo, aunque, si bien es cierto, ello requiere emplear más recursos. En todo caso dependerá mucho de la *materia* de la ventanilla, la mayor o menor posibilidad de arribar a este modelo, dado que a mayor número de instancias intervinientes —sobre todo cuando corresponden a diversos ámbitos de gobierno— será más difícil lograrlo, aunque sea más conveniente. Así, por ejemplo, en la administración estatal, la vivienda

popular se apega más a la gestión coordinada y el alta de negocios parece más vinculado al de gestión interactiva.

Desde luego, no se analiza una posible combinación de ambos modelos que, en la práctica, no sería nada desdeñable.

· Condiciones básicas para la operación de las ventanillas únicas

Para que una ventanilla opere con relativa eficacia, se requiere cumplir una serie de condiciones organizativas, procedimentales y normativas, que se abordan en seguida:

La primera es que la ventanilla —entendida como la instancia administrativa receptora o de trámites— dependa directamente de la más alta autoridad administrativa (Secretario, Delegado, Presidente Municipal, etc.), a fin de lograr una fácil y rápida coordinación entre todas las áreas operativas involucradas en la atención de trámites.

Por otra parte, la ventanilla debe evitar que el ciudadano entre en contacto con las unidades tramitadoras, en muchos casos, proclives a *facilitar* las gestiones si media alguna gratificación o estímulo económico. La impersonalidad de la ventanilla evita conductas de corrupción y elimina la carga de atención directa al público para concentrarse en el análisis y resolución de las solicitudes.³

Si la ventanilla debe operar como una instancia de *intermediación* ciudadano-administración y como un mecanismo de coordinación entre unidades administrativas de la administración pública, entonces será necesario definir su estructura conforme esta doble tarea. De un lado, establecer los medios para informar y orientar al ciudadano-público respecto de los trámites y servicios que se pueden desahogar o solicitar en la ventanilla y sus requisitos concomitantes; por otro, diseñar los mecanismos para la recepción-tramitación-respuesta de los requerimientos asociados bajo supuestos de claridad, sencillez y oportunidad. Para ello, la preparación de guías de servicios, manuales operativos y medios de difusión idóneos, normalmente operando en módulos de información y

³ Vid, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos 1989-1994*, México, D.F., 1994, p. 426.

orientación al público, constituyen elementos indispensables para lograr éxito.

En esta tesitura, ofrecer al ciudadano los medios para denunciar irregularidades en lo que se espera de la ventanilla o presentar quejas por el comportamiento de los servidores públicos que la atienden o inclusive por el incumplimiento en los tiempos de respuesta comprometidos, es también una acción necesaria.

Por otra parte, la operación de la ventanilla viene a ser el resultado de todo un proceso de trabajo previo, tendiente a desregular o simplificar disposiciones, trámites, instancias, requisitos, etc., y de clarificación de procedimientos, formatos, normas y demás medios administrativos. Esto significa que la ventanilla no debe funcionar bajo supuestos de suboptimización, es decir, mejorar solo una parte del proceso (V. gr. evitar al ciudadano el traslado de oficina en oficina) sino de una real optimización de cada uno de los eslabones de la cadena procedimental, en los que la eliminación de trámites, disposiciones y demás es la aspiración ideal a alcanzar.

Jean Louis De Brawer, lo ilustra de la siguiente manera: "si un ciudadano para hacer progresar su expediente, debe de ir 35 veces seguidas a diferentes administraciones, aun si estas administraciones se encuentran cerca de su casa, aun si las oficinas son agradables, aun si éstas son accesibles en un horario que sea compatible en los imperativos profesionales del ciudadano, aun si lo reciben funcionarios atentos, con un sentido del contacto y de las relaciones públicas; a pesar de todo ello, el problema fundamental para el ciudadano es que tendrá que regresar 35 veces seguidas para hacer adelantar su expediente".⁴

Sin duda, lo que De Brawer propone será precisamente la eliminación de trámites y un mecanismo que evite al ciudadano peregrinar por las oficinas burocráticas para *hacer adelantar su expediente*, es decir, un esquema de ventanilla única pero también —si es válida la expresión— de *visita única*, dado que (para seguir con el parangón de De Brawer) no sería muy motivante para un ciudadano acudir 35 veces a un mismo lugar, por

⁴ De Brawer, Jean Louis, "Reflexiones sobre la Simplificación Administrativa", en **Encuentro Internacional de Simplificación Administrativa**, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 97-107.

muy agradable que éste sea o por mucha y muy amable atención recibida. He aquí el ideal: mínimos contactos del ciudadano con la ventanilla y de poco tiempo.

En otro orden de ideas, el modelo de gestión coordinada implica precisamente el diseño de adecuados mecanismos de comunicación, deliberación y de colaboración entre unidades administrativas, sea que sus representantes se localicen en un solo espacio físico (lo que facilita las cosas) o que se reúnan periódicamente para solventar los asuntos en trámites; ello trae aparejada la necesidad de que a los participantes en estos esquemas de coordinación les sean delegadas facultades decisorias y competencias ad-hoc, por los altos niveles de la jerarquía administrativa a efecto de evitar la reproducción de *gestores* que únicamente sirvan como simples correos de transmisión con los reales tomadores de decisiones y que, por razones obvias puedan convertirse en obstáculos más que en impulsores de la agilidad y eficiencia buscada.

Esta consideración supone concebir a la ventanilla como medio de coordinación interinstitucional (intra e intergubernamentalmente hablando) al más alto nivel, y no como una simple oficina receptora de documentos que seguirían un curso normal y regularmente lleno de abrojos administrativos y de tortuosos caminos burocráticos, bordeados en muchos casos, por francas conductas corruptas defensoras de intereses opuestos y ajenos a los de la sociedad.

Límites de las ventanillas únicas de gestión

Como ya fue expuesto, las ventanillas únicas son un medio o instrumento para captar y canalizar las gestiones de ciudadanos y responder a ellas de manera coordinada y ágil. Como medio, las ventanillas únicas constituyen una variable dependiente de otros procesos administrativos, entre los que sobresalen la agilización de trámites, la desconcentración, la desregulación y el grado de profesionalización de los servidores públicos. De hecho la ventanilla pretendería convertirse en recipiendario de los avances en la modernización administrativa —por lo menos en los aspectos ya indicados— para ofrecerlos al usuario. De esta suerte la ventanilla es resultado de un esfuerzo previo de mejoramiento y un elemento de valoración respecto del contenido y forma que adoptan las relaciones con los ciudadanos.

Efectuado el trabajo previo de simplificación y de coordinación, el reto de la ventanilla será acercarse lo más posible a dar respuesta al ciudadano tal y como se espera por ellos; es decir, disminuir la brecha entre lo que debe ser la atención en la ventanilla y lo que realmente es en su funcionamiento cotidiano. Por otra parte, también será generalizar los servicios a un mayor número de usuarios manteniendo una impersonalidad que sea preventiva de favoritismos o de conductas más o menos corruptas, pero nunca causa de burocratismo o de insensibilidad administrativa.

Así pues, por sí misma la ventanilla no garantiza ni la simplificación ni la desregulación; como un mero mecanismo de coordinación y atención, sus límites están señalados por los propios alcances de una mayor o menor agilización de trámites y por una más o menos amplia desregulación de disposiciones normativas.

Esto significa, dicho de otra manera, que una ventanilla puede operar con procedimientos burocráticos y complicados y bajo un cúmulo de reglamentaciones obstruyentes, la diferencia estriba en que el tiempo de respuesta será sustancialmente mayor en estas condiciones.

Ello nos permite argüir que una medida de la eficiencia de la ventanilla —y en consecuencia, uno de sus límites— lo será precisamente el tiempo empleado en resolver los trámites que en ella se desahoguen. Desde luego que el tiempo así visto deberá comprender no solo el lapso entre la entrega de los requisitos (por el ciudadano), y la entrega de la respuesta (por el servidor público) sea cual fuese ésta, sino también el número de veces que el ciudadano acude a *informarse* de su asunto (o llamadas por teléfono, en el mejor de los casos); el número de veces en las que debe atender al personal de inspección o verificación de la información y eventualmente el tiempo adicional empleado ante la posibilidad de que le *devuelvan* su expediente para incluir información no considerada (sea imputable al usuario o a la instancia administrativa), en esta última circunstancia se revela la enorme importancia de los agentes de información y orientación y los documentos en los que se formalicen requisitos y trámites, además de quien revisa la misma antes de entrar a ventanilla, a efecto de evitar estos *rebotes* onerosos en tiempo y dinero para el ciudadano y para la propia administración pública.

Normalmente, los criterios de cuantificación de los *tiempos de respuesta* no consideran el tiempo que emplea el interesado en, primero,

informarse de cuándo y dónde puede desahogar su trámite y, segundo, recopilar toda la información y llenar los formatos exigibles a efecto de poder iniciar el procedimiento correspondiente. Los esfuerzos de simplificación se tendrían que ver reflejados en la disminución del *tiempo de respuesta* pero también en lo que podría denominarse *tiempo de consulta*, es decir, todas las actividades a realizar por el ciudadano, antes de presentarse en la ventanilla.

Llevar formalmente hasta sus consecuencias extremas la denominada *afirmativa ficta* deberá de ser otro límite a superar por las ventanillas.⁵ Hacer que el ciudadano confíe en que los plazos fijados se respetarán, de tal suerte que si no se cumplen, la respuesta se entiende como favorable o positiva para el usuario, implicará que las instancias administrativas asuman, en verdad, compromisos claros y precisos de respuesta y que también en ese sentido, enfrenten las responsabilidades concomitantes por sus retrasos y omisiones.

Todo ello obliga a que la ventanilla sea dotada de un conjunto de servicios de apoyo como son los de información y orientación, quejas y sugerencias, cajas aledañas para pagos fiscales y en algunos casos servicios bancarios y aún de asesoría técnica, para facilitar en mayor medida las gestiones de los particulares. Los avances tecnológicos en automatización de datos y en comunicaciones, deben ser aprovechados al máximo para hacer mas eficiente y optimizar el funcionamiento de las ventanillas. Desde luego, todo esto representa una necesaria inversión de recursos suficientes si es que en realidad se quiere mejorar la atención al ciudadano.

⁵ La negativa ficta, conforme se define en el Diccionario Jurídico Mexicano es el "sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo. El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad, que legalmente debe emitir la resolución correspondiente [...] sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, participación o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es un sentido negativo para al peticionario" (Vid, Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, Porrúa-UNAM, 1988, p. 2181). A contrario sensu, la afirmativa ficta se entiende como una respuesta positiva, si la autoridad competente no contesta una solicitud o petición, en un tiempo explícitamente definido.

Perspectivas

Se requiere seguir avanzando en el modelo de ventanillas como una real instancia de coordinación interinstitucional y arribar, más adelante, a esquemas fundados en sistemas integrales de información administrativa, desde la perspectiva global y sectorial, aunado a la posibilidad de reunir físicamente en edificios aprobados a todas aquellas áreas gubernamentales que atienden trámites y procesos solicitados recurrentemente por los ciudadanos, con la disponibilidad de servicios de apoyo ya comentados.

Bajo tal perspectiva, la transformación de las ventanillas en Unidades de Apoyo a la Gestión Ciudadana, pasarán por una ampliación de sus cometidos, la creación de una sólida infraestructura de atención y de trabajo basada en procesos computarizados para la recepción de datos y su procesamiento ágil y certero. Ello aunado a la creación de Centros Regionales de Servicios de la Administración (o cualquier otro nombre) permitiría que en un solo espacio físico se concentraran una gran variedad de oficinas decisorias y tramitadoras en las que el ciudadano pueda desahogar los trámites mas recurrentes.

Lo anterior requiere la exhaustiva revisión de los procesos de desconcentración de las administraciones públicas en sus dimensiones de zonificación y de delegación para la toma de decisiones, para optimizarlos globalmente; avanzar en una concepción regional mas integral de la acción de gobierno —por lo menos en servicios que impactan a un número significativo de ciudadanos— y no privilegiar los enfoques sectoriales que dificultan la coordinación administrativa; tecnificar los procesos de la administración mediante sistemas de redes de información vía satélite y, obviamente, modificar las actitudes de los servidores públicos a los que se les ha confiado la atención directa de las relaciones con los propios ciudadanos.

VENTANILLA UNICA Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA: LIMITES, POTENCIALIDADES Y PERSPECTIVAS

José Luis Albarrán Cruz*

Presentación

Derivado de los justos y reiterados reclamos sociales por mejorar la calidad de los servicios y trámites administrativos, aunado a la voluntad y decisión del gobierno mexicano por facilitar las relaciones con la sociedad y a la vez alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, a partir de 1989 el gobierno federal pone en marcha un ambicioso programa de simplificación administrativa, que para finales de 1994 registraba 4500 acciones emprendidas.

A la fecha se puede afirmar que la simplificación ha sembrado semillas en casi todos los estados de la República, ya que 30 cuentan con un programa general y han constituido comités estatales de simplificación administrativa para promover y evaluar los resultados alcanzados.

En el caso del Estado de México, las acciones de simplificación tienen su antecedente en el Convenio Unico de Desarrollo que suscribieron los titulares del Ejecutivo federal y estatal en mayo de 1989. En su capítulo IX, denominado *Del Sistema Estatal de Control y Evaluación*, se estableció el compromiso del Ejecutivo federal y estatal de promover y apoyar la realización de acciones de modernización y simplificación administrativa, en sus correspondientes ámbitos de competencia, a fin de mejorar la ejecución de los programas de dicho convenio.

* Egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; Diplomado en Organización y Sistemas por la UAEM y Curso de Especialización en Función Gerencial en la Administración Pública por el INAP de España. Ha sido Coordinador de Investigación, y de Difusión y Publicaciones, en el IAPEM, colaborando en varios números de la revista; actualmente Subdirector de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de México.

Y de manera más reciente, el Programa General de Simplificación Administrativa Estatal tiene su precedente jurídico en el acuerdo de coordinación que celebraron en diciembre de 1993 el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de México, que tuvo por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado *Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental*. En su cláusula décimo primera, el gobierno estatal se comprometió a "adoptar las medidas de modernización y simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentraliza el gobierno federal al gobierno estatal y en los convenidos por éste con los municipios, para el mejor cumplimiento de los objetivos de esos programas".

En atención a ese compromiso, el Ejecutivo estatal expidió el 28 de octubre de 1993 el Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México. A finales de febrero de 1994 se dio a conocer a la sociedad mexiquense el citado programa cuyo objetivo consiste en hacer más eficiente y moderna la administración pública, mediante el establecimiento de procedimientos claros y sencillos.

Es importante mencionar lo anterior porque permite ubicar al contexto en el cual surgen las ventanillas únicas de gestión, éstas son precisamente un instrumento fundamental de la simplificación, y dentro del programa se catalogan esencialmente en la vertiente de mejoramiento integral de la atención al público, y por la naturaleza de las acciones desarrolladas, inciden en las demás vertientes: modernización de los servicios públicos, desconcentración y descentralización, y desreglamentación administrativa.

En el marco del programa, durante 1994 se cumplieron dos proyectos que tienen que ver con el establecimiento de ventanillas únicas: el primero consistió en la ampliación del número y cobertura de las ventanillas únicas de gestión para realizar el registro, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios en la entidad que pasaron de 25 a 52, de las cuales 42 son municipales y 10 regionales, algunas de estas últimas instaladas en coordinación con organismos empresariales estatales.

El segundo proyecto cristalizado fue el establecimiento de dos ventanillas únicas para la promoción de la vivienda de interés social y

popular que permite agilizar los trámites y reducir los costos indirectos asociados. Una ventanilla atiende a grupos sociales y la otra a promotores de vivienda, sean organismos privados o públicos.

Sirva lo anterior de preámbulo y a la vez de marco para delimitar los objetivos del presente ensayo, circunscrito al análisis crítico y constructivo del establecimiento y operación de las ventanillas únicas estatales o municipales. De igual forma, se subraya el deliberado interés de aportar ideas que coadyuven a su funcionamiento más óptimo y eficiente, y con mejor calidad en los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

Aproximación al concepto

Antes de entrar en materia, es conveniente precisar el concepto de ventanilla única porque contrario a lo que comúnmente se cree, todavía subsisten confusiones, cuando no tergiversaciones involuntarias. En general, existe la coincidencia de conceptualizar a la ventanilla única como un instrumento de atención al público, un modelo organizacional, un medio de simplificación administrativa que facilita de manera ágil, expedita y coordinada la realización de trámites y la prestación de servicios al público usuario.

Al concentrar en *un solo lugar* trámites y servicios, agilizar tiempos de respuesta, rediseñar formatos, mejorar la atención al público y acercar los servicios a los ciudadanos, es indudable que se facilitará el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. La ventanilla es a su vez una instancia de enlace entre el público usuario y las oficinas gubernamentales.

Hay quienes en un afán modernizador pretenden cambiar el concepto, sustituyéndolo por ventanilla múltiple de gestión, centro de gestión y servicios, etc. Más allá del debate conceptual que desvía la atención sobre los problemas fundamentales de su operación, es más útil centrar la atención en el fondo más que en la forma. En todo caso, la denominación estaría en función de la modalidad, naturaleza y alcance de la misma, y al ciudadano le interesa más la calidad del servicio recibido que el nombre de la ventanilla.

Servicios que ofrecen

De los diferentes tipos de ventanilla única, la más tradicional es la de gestión, que es el caso de las establecidas por el gobierno del estado de México, ya referidas en líneas anteriores.

Los servicios que ofrecen se pueden agrupar en tres grandes rubros: información, asesoría y orientación a la ciudadanía; revisión de documentos e integración de expedientes; y gestión de trámites ante diversas instancias gubernamentales e información sobre la resolución correspondiente a los interesados.

Sin restar méritos a su integración, el gran reto que tienen ante sí las ventanillas únicas de gestión es convertirse en ventanillas resolutorias, es decir, que se les asignen facultades para que tengan la capacidad de resolver ciertos trámites que no requieren estudios o análisis profundos, ello contribuirá a hacer más ágil la gestión pública. Para que esto sea posible se requiere vencer inercias burocráticas, intereses arraigados y emprender reformas legales y administrativas. Es un reto difícil pero no imposible de superar, sobre todo, si se precisan los mecanismos adecuados y se da la voluntad política para llevarlo a cabo.

Existen otros factores que son claves para potenciar la calidad del servicio en las ventanillas únicas, a continuación se mencionarán algunos de ellos, sin que su orden de aparición implique necesariamente priorización. Conviene aclarar que las apreciaciones son de carácter general y tienen como punto de referencia el funcionamiento de las ventanillas únicas estatales y municipales, además se basan en la experiencia que sobre el particular se ha obtenido en la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, adscrita a la Secretaría de la Contraloría.

Problemas de constitución

La gran mayoría de las ventanillas únicas no cuentan con un acuerdo jurídico de creación que se estima importante suscribirlo, sobre todo en aquellas donde intervienen instancias de los diferentes ámbitos de gobierno. La ventaja que ello representa es otorgarle la debida formalidad a su establecimiento y permitirle asumir compromisos concretos para desarrollar acciones permanentes de desregulación y simplificación

administrativa, que son básicos para el constante mejoramiento de sus funciones y el cumplimiento de su cometido.

Es imprescindible disponer de un marco legal que le reconozca el status que merecen las ventanillas únicas y lo más importante que se respeten y cumplan efectivamente los acuerdos alcanzados, porque es desalentador para el usuario difundir una acción de simplificación que no esté debidamente instrumentada.

Problemas de organización y operación

No son pocas las ventanillas únicas que enfrentan dificultades de operación que repercute en la calidad del servicio otorgado, debido a la inexistencia o insuficiencia de un presupuesto específico.

Desde antes de su implantación debe planearse con todo cuidado el presupuesto de operación y mantenimiento de la ventanilla única, contemplando tanto el pago de honorarios de personal —en aquellos casos de nuevas contrataciones— como la provisión del mobiliario y equipo, en el que deberá preverse la adquisición de equipo de cómputo y sus accesorios para automatizar los servicios de las ventanillas únicas y con ello elevar su eficiencia.

Lamentablemente, no se han atendido estas recomendaciones y el personal, instalaciones y equipo de las ventanillas únicas no es el suficiente ni el más apropiado, demeritando la calidad del servicio.

Por ende, se deben reforzar las acciones para profundizar la automatización de las ventanillas únicas, así como otorgarles una mejor imagen a través de la remodelación y acondicionamiento de los espacios físicos que ocupan, en algunos casos, incluso, tendrá que reflexionarse en la posibilidad y conveniencia de su reubicación para instalarlas en un lugar más apropiado, funcional y de fácil acceso.

Se ha dicho que la ventanilla única contribuye a erradicar la corrupción porque el servidor público que resuelve y dictamina no tiene trato directo con el público, solo con el personal de la ventanilla que sirve de enlace entre el ciudadano y el servidor público de las áreas sustantivas.

Para evitar que el personal de la ventanilla única se vea alentado a incurrir en prácticas corruptas se debe actuar en distintos frentes: seleccionarlo cuidadosamente para que se ajuste al perfil del cargo y no viceversa; hacer más enérgicas y ejemplares las sanciones establecidas en el art. 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; y motivarlos otorgándoles un salario justo y remunerativo que responda a su nivel de responsabilidades, capacidad, eficiencia y productividad.

La ventanilla única forma parte importante de un nuevo modelo de servicio público tendente a hacer de la calidad en el servicio uno de sus más claros distintivos, y para hacerlo posible deben crearse las condiciones que aseguren el desempeño de las funciones con honestidad, transparencia y efectividad.

Muy relacionado con lo anterior se encuentra la capacitación permanente y sistemática del personal. Desafortunadamente se ha considerado a la capacitación como algo accesorio u opcional negándole la importancia que merece, muestra de ello es que la capacitación impartida al personal de las actuales ventanillas únicas estatales y municipales ha sido insuficiente y mal enfocada.

No se ha recurrido en la medida deseada a los apoyos que el gobierno del estado de México ofrece por conducto de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, para proporcionar asistencia técnica, asesoría y capacitación que coadyuven a mejorar el desempeño del personal de las ventanillas únicas. Con el objeto de facilitar las tareas de simplificación administrativa, la coordinación del programa elaboró y distribuyó dos guías técnicas de carácter flexible y orientativo, en las que se plasman los lineamientos generales básicos y pragmáticos para una mejor integración, operación y evaluación de ventanillas únicas de gestión, a efecto de cumplir a cabalidad con la encomienda para la cual fueron creadas.

Por otra parte, no se ha acordado, formalizado y hecho público un plazo promedio de respuesta que dé certeza y confiabilidad a los usuarios en los tiempos en que obtendrán contestación a la solicitud de sus trámites. Esto es fundamental en el caso de las ventanillas únicas de gestión empresarial, es decir, las que se ocupan del registro, operación y regularización de empresas.

La falta de un compromiso específico en esta dirección limita el impacto de la ventanilla única y no contribuye a facilitar las relaciones entre gobierno y sociedad, antes bien las cubre en un marco de incertidumbre. Por consiguiente, sería muy sano y positivo formalizar, hacer público, y sobre todo respetar, un plazo mínimo de respuesta en cada uno de los trámites gestionados ante la ventanilla única. Ello contribuiría a imbuirles mayor credibilidad y confianza por parte de los usuarios. Es oportuno recordar que uno de los principales criterios para simplificar la gestión pública es precisamente fijar, en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución; y esto solo se logra a través de una voluntad simplificadora que se concrete en la suscripción y formalización de acuerdos intergubernamentales.

Otro de los problemas identificados en la organización y funcionamiento de las ventanillas únicas es la carencia de instrumentos administrativos básicos que le impriman racionalidad y eficiencia a su accionar. Entre estos cabe destacar los manuales de operación, procedimientos y políticas. Su elaboración, aplicación y cumplimiento, resulta imprescindible e impostergable.

En la mayoría de los casos se observa una limitada difusión sobre el establecimiento y servicios que ofrecen las ventanillas únicas, restringiendo su impacto social. Lo anterior ha provocado que casi dos terceras partes de los asuntos atendidos en las ventanillas únicas se concreten a proporcionar información, orientación y asesoría —sin que ello sea desdeñable— más que en la gestión y resolución de servicios y trámites, principal motivo de su constitución.

Mantener debidamente informado al público sobre las medidas de simplificación instrumentadas, debe constituirse en un objetivo prioritario de las instancias gubernamentales. De poco valdrían las acciones de simplificación implementadas si los principales beneficiarios de las mismas, los ciudadanos, no están informados de lo realizado.

Un último rubro importante de subrayar y que con frecuencia suele soslayarse, es el concerniente a la evaluación sistemática y continua del funcionamiento de las ventanillas únicas, a fin de verificar que cumplan con los objetivos planeados. Desafortunadamente, la administración pública adolece de una auténtica cultura de evaluación crítica seria, honesta y objetiva. Se tiende a magnificar los logros y minimizar los errores o fracasos, distorsionando el verdadero sentido de la evaluación.

Es imprescindible replantear el enfoque de la evaluación para hacer de ella un instrumento útil que sin dejar de reconocer los aciertos, los ubique en su justa dimensión y coadyuve a diseñar estrategias alternativas para superar errores e insuficiencias.

La evaluación sobre la forma como están operando las ventanillas únicas permitirá ratificar lo logrado o, en su caso, detectar desviaciones que estimulen la imaginación y orienten a la acción para potenciar su funcionamiento. No se debe caer en el error de pensar que con la sola instrumentación de una medida simplificadora, las cosas mejorarán automáticamente, nunca ha sido así, y esta vez no será la excepción. Por lo tanto, es recomendable evaluar de manera permanente la organización y operación de las ventanillas únicas con el objeto de alcanzar mayores niveles de calidad y eficiencia.

Diseñar la estrategia y mecanismos apropiados de evaluación de las ventanillas únicas, así como aplicarlos con objetividad y honestidad, harán de ellas un instrumento relevante de la política de desregulación y simplificación administrativa, y un espacio al que los ciudadanos acudirán con confianza y certidumbre a realizar sus trámites y solicitar servicios.

Conclusiones, retos y perspectivas

Es innegable que en los últimos años el gobierno del estado de México ha realizado esfuerzos trascendentales para mejorar sustancialmente la calidad de los servicios y trámites que presta a la ciudadanía, con el firme propósito de facilitar las relaciones entre sociedad y gobierno e imbuir mayor eficacia en la gestión pública.

Una de las acciones más acertadas al inicio de la administración del Lic. Emilio Chuayffet Chemor, fue la integración y ejecución en 1994 del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal en el que se condensaron 143 compromisos concretos y puntuales de las dependencias y organismos estatales para simplificar trámites, procedimientos y mecanismos de gestión en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el marco del citado programa, mención especial reciben los proyectos relacionados con el establecimiento de ventanillas únicas de gestión para la promoción de la vivienda de interés social y popular, y para

facilitar la instalación, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios. Ambos proyectos se encuentran concluidos y en plena instrumentación. De igual forma, algunos municipios de la entidad participaron en la constitución de ventanillas únicas.

A pesar de los esfuerzos emprendidos, se observa una serie de irregularidades y disfunciones en la constitución, organización e implementación de las ventanillas únicas, señaladas con anterioridad, y que en conjunto limitan su impacto social y administrativo.

Para superar la problemática esbozada en sus rasgos generales, es necesario e indiferible desarrollar una serie de acciones dirigidas a mejorar la organización y funcionamiento de las ventanillas únicas, entre las cuales se mencionan por su importancia, las de otorgarles el status jurídico que merecen; garantizarles un presupuesto mínimo de operación; proveerles de mobiliario y equipo adecuado; automatizar los servicios que ofrecen; remodelar y acondicionar los espacios físicos que ocupan; capacitación continua del personal y otorgamiento de un salario justo y remunerativo; determinación de un plazo promedio mínimo de respuesta a la solicitud de los trámites; reforzar las acciones de difusión sobre el establecimiento y servicios que ofrecen; y evaluar periódicamente su funcionamiento para prevenir, detectar y corregir fallas o limitaciones.

Una de las tendencias hacia las cuales tendrán que perfilarse en el futuro las ventanillas únicas de gestión, y que de hecho en algunos casos ya empieza a ocurrir, es el tránsito de ventanillas gestadoras a ventanillas resolutoras. Esta acción sin duda favorecería al ciudadano al agilizar aún más la resolución de sus trámites. El dilema está en definir los alcances y límites en los que se circunscribirían dichas ventanillas. Tampoco se soslayan las reformas jurídicas y administrativas que ello implica.

Profundizar el intercambio de experiencias en la materia entre funcionarios federales, estatales y municipales, es deseable para impulsar la implantación y operación de ventanillas únicas con mayor calidad y eficacia en el ámbito de las administraciones públicas.

Otro de los retos pendientes, que en cierta forma ya se está atendiendo como lo demuestra la naturaleza de distintos proyectos de simplificación administrativa que se asumirán en el programa 1995, es el de ampliar el

campo de acción de las ventanillas únicas a los diferentes rubros y áreas, principalmente de los trámites y servicios de mayor demanda social.

De igual forma será importante constituir nuevas ventanillas únicas o ampliar la cobertura de las ya existentes, sobre todo en los gobiernos municipales.

Ensanchar y mejorar la coordinación y colaboración entre dependencias de un mismo ámbito de gobierno, y entre éstas con los restantes, será necesario para hacer más eficiente la operación de las ventanillas únicas en las que convergen trámites y servicios interrelacionados, de carácter intergubernamental. Es importante que la colaboración cristalice en la formalización de acuerdos o convenios para exigir su cabal cumplimiento, así como revisar y enriquecer sus cláusulas para incorporar acciones adicionales de simplificación y desregulación administrativa.

Uno de los principios fundamentales del funcionamiento de las ventanillas únicas es la simplificación continua de trámites y procedimientos, es decir, no es posible simplificar de una vez y para siempre, la realidad dinámica y compleja y la experiencia generada en la operación de la ventanilla única obliga a replantear periódicamente su estructura y desempeño para identificar e implantar acciones adicionales, tales como, la automatización de sus instrumentos administrativos; rediseño de formatos; disminución de tiempos, requisitos e instancias de autorización; ampliación de plazos y horarios de atención al público, etcétera.

Debe establecerse un compromiso serio y a fondo entre las dependencias gubernamentales involucradas, para que los trámites y gestiones ante las ventanillas únicas, sean cada vez más ágiles y simplificados, sólo así se logrará convencer a los ciudadanos que tienen una administración al servicio de la sociedad.

No hay duda, los retos de las ventanillas únicas son muy grandes y desafiantes, sin embargo, se tiene la certeza de que se avanza en la dirección correcta; las perspectivas son favorables, hay voluntad, compromiso y acciones encaminadas para hacer de las ventanillas únicas uno de los elementos más relevantes de la simplificación administrativa y un instrumento importante de la modernización administrativa estatal y municipal.

VENTANILLA UNICA DE GESTION MUNICIPAL: INSTRUMENTO DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORAMIENTO DE LA ATENCION AL PUBLICO

Roberto Soto Leyva*

1. Introducción

Uno de los principales objetivos del gobierno municipal es brindar servicios a la comunidad de manera eficiente. La comunidad, compuesta por ciudadanos e instituciones públicas y privadas, tiene la obligación de cumplir con los ordenamientos legales que la rigen; el gobierno por su parte debe facilitar su observancia, por lo que éstas no deben asociarse con procesos complejos o que requieran grados de especialidad difíciles de cumplir por el ciudadano o las instituciones.

A través del tiempo las técnicas de administración municipal han evolucionado y presentan una perspectiva más funcional, existe el reconocimiento en la práctica que un proceso complejo deriva en una inconformidad social que puede traducirse en una contingencia en los órdenes político, económico y social.

Una de las herramientas administrativas que se utilizan para cumplir el objetivo de brindar servicios eficientes a la comunidad es la Ventanilla Unica de Gestión (VUG), instrumento que enseguida será tratado.

* Contador Público egresado del ITAM, donde también ha impartido cátedra; ha dictado diversas conferencias y cursos a cámaras, asociaciones, instituciones y empresas; tiene publicados artículos en materia administrativa, de impuestos, administración pública y presupuestos; actualmente Contralor Interno del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez.

2. Antecedentes

La ventanilla única de gestión nace de la necesidad de eliminar procesos administrativos con:

- Elevado número de requisitos documentales.
- Presentación de documentos en diversos lugares.
- Tiempo prolongado en autorización y contestación de solicitudes.
- Resultados negativos en los trámites.

En la actualidad, la ventanilla única de gestión ha sido utilizada como un medio de simplificación administrativa, brindando servicios a personas físicas o morales (instituciones públicas y privadas) que acuden a realizar trámites en un solo lugar.

3. Estructura de la Ventanilla Unica de Gestión

La ventanilla única de gestión tiene implicaciones de orden físico y administrativo. El hecho de no tomar en cuenta alguno de estos factores puede derivar en la generación de problemas prácticos y falta de funcionalidad.

3.1. Consideraciones de orden físico

La ubicación de la ventanilla única de gestión debe tomar en cuenta entre otros, los siguientes factores:

- Selección del lugar donde se ubicará.
- Asignación de mobiliario seguro para archivo de documentos.
- Adecuación del lugar con mobiliario y equipo.
- Asignación del personal que atenderá la VUG.
- Facilidad de acceso para el usuario.
- Señalización adecuada.
- Capacidad de expansión.
- Elaboración de una campaña de difusión dirigida a los interesados.

3.2. Consideraciones de orden administrativo

Cualquier trámite debe tener un soporte, la VUG no es la excepción, pues es un lugar en donde se presupone que los procesos administrativos son sencillos. De ahí la importancia de efectuar procesos de revisión, análisis y simplificación previos al inicio del funcionamiento de una VUG. En los casos de ventanillas en operación es conveniente revisar los procesos, ya que en muchos casos éstos fueron incorporados bajo sistemas tradicionales o sin ninguna consideración en materia de simplificación. A continuación se enlistan los principales aspectos que deben considerarse en materia administrativa:

- Integración de la población urbana y rural del municipio.
- Definición e integración de los trámites que realizará.
- Diseño de un formato único.
- Documentación que recibirá, enviará y generará.
- Determinación de unidades administrativas que intervendrán en los trámites.
- Precisión de instituciones externas involucradas en los trámites.
- Elaboración de un Manual de Organización y Procedimientos.
- Delimitación de responsabilidades por unidad administrativa.
- Establecimiento de convenios estatales y municipales.
- Formalización de convenios con instituciones privadas.

4. Funciones de la Ventanilla

Algunas de las principales funciones de la ventanilla única de gestión son las siguientes:

4.1. *Elaborar el Padrón Municipal de la Industria Micro, Pequeña y Mediana*

El registro de la micro, pequeña y mediana industria que se acrediten tiene la finalidad de otorgar diversos beneficios en materia de simplificación administrativa, apoyos financieros, fiscales, de mercado y de

asistencia técnica; concentrar datos relativos a las actividades productivas que desarrollan las microindustrias y todos sus datos generales; conocer de las inversiones que realizan cada una de ellas, así como los empleos que generan; tener información de las microindustrias que no refrendaron su cédula procediendo a su baja.

4.2. Expedir la Cédula de la Industria Micro, Pequeña y Mediana

Este documento reconoce el carácter particular de la industria y certifica que se encuentra registrada en el Padrón, con lo cual es sujeto de facilidades y beneficios otorgados por la Ley de Fomento a la Microindustria. Para su obtención se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser persona física o moral.
- Desarrollar una actividad industrial.
- Presentar original y copia del acta de nacimiento (persona física).
- Presentar original y copia del acta constitutiva de la empresa.
- Mostrar plano de ubicación de las instalaciones, maquinaria y equipo, almacén, área de electricidad y gas.
- Llenar el formulario único para la obtención de la cédula.
- Exhibir contrato de arrendamiento o boleta predial.
- Mostrar croquis de localización.
- Presentar copia de los registros oficiales con que cuenten.

4.3. Gestionar trámites ante las diversas dependencias federales, estatales y municipales

Se realizarán convenios de orden municipal, estatal y federal con la finalidad de efectuar trámites eficaz y eficientemente.

4.4. Integrar grupos de capacitación para el desarrollo industrial

Se integran grupos de cinco o más industriales del mismo ramo industrial, en coordinación con las siguientes dependencias y organismos: SEP, SECAO, CONACYT, NAFIN, destacando la participación de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)

4.5. Canalizar a los programas de apoyo en materia financiera

A través de la unidad administrativa encargada del desarrollo y fomento económico de los municipios, se promoverá el apoyo financiero por parte de instituciones crediticias bancarias y no bancarias, así como la asesoría técnica en la realización de perfiles de inversión.

4.6. Fomentar el intercambio de productos entre las diferentes industrias

Con el objeto de disminuir costos de insumos entre los industriales inscritos en el padrón, se fomentará el intercambio mediante listas con la información básica de la actividad a la que se dediquen.

4.7. Organizar ferias y exposiciones

Con el fin de abrir nuevos canales de comercialización de productos que elabora la industria micro, pequeña y mediana, se organizarán ferias y exposiciones anuales en donde podrán participar las industrias inscritas en el padrón.

5. Sujetos que se benefician

En la actualidad las VUG, se restringen al servicio de empresas que se encuentren consideradas dentro de los parámetros que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establece para las industrias micro, pequeñas y medianas y que realicen actividades de transformación, de acuerdo con la clasificación mexicana de actividades y productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Se califica como micro, la industria que ocupa hasta 15 trabajadores y el monto de sus ventas anuales no rebase los N\$900,000.00; como industria pequeña, aquella que emplea de 16 hasta 100 trabajadores y el monto de sus ventas anuales no supere los N\$9'000,000.00; e industria mediana, la que ocupa de 101 hasta 250 trabajadores y el monto de sus ventas anuales no exceda los N\$20'000,000.00.

Es muy probable que con la introducción de sistemas más avanzados en los municipios se logre ampliar los servicios que se brindan en las VUG.

6. Simplificación y Modernización Administrativa y Ventanilla Única

Es evidente que la ventanilla única de gestión parte del supuesto de que el proceso de trámites se realizará más eficaz y eficientemente. Esta afirmación puede ser muy peligrosa si simplemente se considera que la apertura de una ventanilla agilizará por sí sola los servicios que un municipio brinda. La VUG es una herramienta que se apoya en procesos administrativos, si éstos no cuentan con un soporte adecuado será inminente el fracaso pues se convertirá en un *trámite adicional* mas que en un apoyo para la ciudadanía.

Un proceso administrativo que se incluya en la VUG debe ser analizado, en otras palabras, sujetarse al proceso de simplificación. Administrativamente la simplificación se entiende como el proceso de disminución de requisitos cuantitativa y cualitativamente (tomando en cuenta los requisitos mínimos legales), con el objetivo de dar una autorización o cumplir con una o varias obligaciones establecidas en la ley, reglamento u otro tipo de ordenamiento.

Es muy recomendable que los procesos que ya se encuentran en la VUG sean sujetos periódicamente al análisis de simplificación, ya que éstos pueden modificarse o ser integrados a procesos de captura electrónicos (utilización de computadoras y sistemas de organización sin fronteras) para favorecer una mayor eficiencia y disminuir significativamente los costos de operación.

Con la finalidad de lograr una simplificación ordenada ha de contemplarse un proceso integral de modernización que permita controlar los diversos aspectos integrantes del proceso administrativo.

Los conceptos modernos de administración pública asocian el de simplificación con el de modernización. La asociación tiene un fundamento claro, lo *moderno* representa la alternativa de hacer los trámites eficaz y eficientemente. Por esta razón es imposible hablar de simplificación y no incluir el concepto de modernización administrativa.

Es importante reconocer a la modernización como una herramienta para conseguir un fin, y no un fin en sí mismo. Esto, en virtud de que la finalidad perseguida con un programa de modernización es satisfacer las demandas ciudadanas, en especial de las mayorías marginadas.

Sería improbable por otro lado, considerar una modernización que no incluya la simplificación como una alternativa a la solución de problemas de manera expedita. Por ello se incluye a ésta como un elemento prioritario no como un concepto técnico o administrativo, sino resultado de la participación social y del gobierno.

Se propone entonces un Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal que permita lograr una simplificación que genere trámites adecuados a la VUG.

El Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal no constituye un programa inflexible e imperativo, se norma por políticas orientadas hacia acciones definidas y claras, con tiempos establecidos y bajo la coordinación de comités, que de manera ordenada permitan efectuar los cambios necesarios para la consecución de un fin: la satisfacción de las demandas ciudadanas.

6.1. Objetivos del Programa de Modernización

6.1.1. Generales

El Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal aspira a contribuir al logro de los siguientes propósitos.

- Garantizar una respuesta efectiva y oportuna a los ciudadanos.
- Establecer canales de comunicación de fácil acceso para la población.

- Satisfacer las demandas ciudadanas.

6.1.2. Específicos

Tienen la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos generales, algunos de ellos son:

- Capacitar al personal.
- Fomentar la cultura de la modernización.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Fortalecer la participación de la sociedad, así como la de sus organismos de representación.
- Revalorar la imagen del servidor público mediante reconocimientos que lo enaltezcan.
- Aumentar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno.
- Revisar los marcos reglamentarios.
- Renovar los sistemas de gestión administrativa.

6.2. Políticas en un Programa de Modernización

Es indispensable que los objetivos tanto generales como específicos, se rijan por políticas de carácter obligatorio que regulen cualquier acción emprendida, con la finalidad de mantener una consistencia en todas las acciones de gobierno. Estas políticas son:

6.2.1. Modernización de los servicios públicos

Realizar todas aquellas acciones para mejorar integralmente la gestión, prestación y atención de las funciones sustantivas, y como resultado de la misma, obtener mayores niveles de eficiencia, calidad, cobertura y productividad.

6.2.2. Calidad integral en la atención a la ciudadanía

- *Sistemas de trabajo*: Rediseñar sistemas de trabajo relacionados con los trámites de los ciudadanos que permitan su agilización y simplificación, mediante la disminución de tiempo y requisitos.
- *Condiciones del servicio público*: Definir claramente las condiciones bajo las cuales trabaja el servidor público, señalando sus ventajas y limitaciones, creando un nuevo concepto de vocación hacia el servicio público.
- *Capacitación del servidor público*: Establecer programas de capacitación permanente, iniciando con las áreas que tienen contacto constante con la ciudadanía, con el objeto de que los servidores públicos tengan un mínimo de ella, para mejorar el desempeño de sus funciones.
- *Sistema de seguimiento de las demandas ciudadanas*: Adoptar sistemas computarizados que permitan asegurar una respuesta a la ciudadanía, así como una comunicación con todas las áreas que intervengan en las demandas de ésta.

6.2.3. Descentralización

- *Fundamentos*: Para lograr la modernización integral es importante contemplar en cada acción de gobierno, la posibilidad de que las demandas sociales se resuelvan en el lugar en donde se generan. Así, se puede disminuir de manera sustancial el tiempo de respuesta a la población. Esta política de descentralización es la base para estrechar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno municipal.
- *De funciones*: El moderno esquema descentralizador comprende de igual modo la delegación de funciones y decisiones con la finalidad de que los servicios a cargo del ayuntamiento se realicen con prestancia, objetividad y efectividad.
- *De servicios*: En este marco de descentralización se incluye la posibilidad de privatizar y concesionar servicios que permitan al

ayuntamiento centrar sus esfuerzos ejerciendo su función de rectoría sobre la sociedad.

- *De instalaciones*: La descentralización implica una delegación no solo de funciones y servicios, sino de instalaciones, dotando a las oficinas o delegaciones municipales de tecnología y recursos materiales suficientes, que permitan servir eficaz y eficientemente a la ciudadanía.

6.2.4. Revisión del marco jurídico

En un esquema de políticas cuyo objetivo sea la modernización del ayuntamiento es necesario revisar el marco jurídico bajo el cual se rigen y norman las acciones del mismo.

En el contexto de la modernización de administración pública es indispensable verificar constantemente los bandos, reglamentos y, en su caso, leyes, ya que la dinámica de las acciones que el ayuntamiento realiza son determinadas por las demandas ciudadanas que día con día se ven intensificadas por circunstancias propias del medio social.

No realizar revisiones programadas a la normatividad implica una irresponsabilidad de los funcionarios públicos pues significa alejar de la realidad a las normas y como consecuencia no lograr los propósitos de modernización municipal. El proceso de revisión del marco jurídico se realizará mediante las siguientes acciones:

- La creación de una Comisión para la Revisión de la Normatividad Municipal.
- La eliminación, supresión o adición de normas y disposiciones jurídicas.
- La adecuación de normas y disposiciones jurídicas.

La revisión del marco jurídico deberá efectuarse bajo los esquemas de seguridad jurídica, disminución de facultades discrecionales de los servidores públicos, y simplificación administrativa.

6.3. Acciones en el Programa de Modernización

6.3.1. Clasificación de las acciones

Las acciones pueden clasificarse de acuerdo a lo siguiente:

- **Por destinatario:** Las acciones de modernización en función de su destinatario se pueden dividir en tres tipos:

Internas. Son todas aquellas acciones que se realicen en materia administrativa en el ayuntamiento.

Externas. Son las acciones que se efectúen con la finalidad de brindar mejor calidad en los servicios a la comunidad.

Mixtas. Son acciones internas o externas de modernización que como consecuencia generan también un efecto interno o externo, respectivamente.

- **Por su esencia:** Las acciones en función de su esencia o contenido pueden ser de tipo:

Tecnológico. Implican la sustitución de un procedimiento manual, mecánico o electromecánico, por un procedimiento computarizado.

De simplificación. Reducen, eliminan o mejoran cualquier procedimiento o trámite.

Normativo. Eliminan, suprimen o adicionan normas y disposiciones jurídicas.

Administrativo. Crean, modifican o suprimen estructuras organizacionales.

- **Por su temporalidad:** En función del tiempo de su aplicación, las acciones son:

De corto plazo. Aquellas en que el impacto final se logrará en un período menor a 3 meses.

De mediano plazo. Son acciones en que el impacto final se alcanzará en un período de mas de 3 meses a 1 año.

A largo plazo. Son aquellas cuyo impacto final se logrará en un período mayor a un año.

6.3.2. Procedimientos y actividades del programa

- *Integración del programa:* El Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal se integrará anualmente con las propuestas y compromisos de la Presidencia, unidades administrativas y organismos auxiliares, aprobados previamente por el titular del Ejecutivo municipal.

El programa constituye un instrumento mediante el cual se coordinará la participación de todas las instancias de la administración municipal, organismos auxiliares y sociales, orientando el esfuerzo común a la calidad total de la gestión pública.

- *Responsable de la integración:* La Contraloría Interna se encargará de la integración del programa, de la coordinación y ejecución de las acciones entre la Presidencia, unidades administrativas y organismos auxiliares, de su seguimiento y evaluación periódica.
- *Responsables de la integración por área:* Las unidades administrativas y organismos auxiliares designarán a un responsable ante la coordinadora, mismo que se encargará de integrar los avances correspondientes a su área, remitiéndolos mensualmente a esta última.
- *Facultades de la Coordinadora:* La coordinadora del programa podrá formular propuestas adicionales y sugerir medidas correctivas.
- *Obligaciones de la Coordinadora:*
 - a) Elaborar un sistema que garantice una respuesta oportuna a la ciudadanía.
 - b) Diseñar un sistema que permita recoger las opiniones y recomendaciones para modernizar servicios y simplificar trámites de las organizaciones sociales en el municipio.

- *Elaboración de propuestas:* Las unidades administrativas y organismos auxiliares integrarán sus propuestas anuales en los formatos preestablecidos durante el penúltimo mes de cada ejercicio.

En los casos de inicio del período constitucional, la integración de propuestas anuales se efectuará durante el segundo mes del ejercicio, en los formatos preestablecidos.

- *Aprobación de propuestas:* La propuesta será revisada por la coordinadora proponiendo a cada unidad administrativa y organismo auxiliar las sugerencias para su aprobación final por el Ejecutivo municipal.

La propuesta será aprobada por el Ejecutivo municipal durante el último mes de cada ejercicio o durante el tercer mes de inicio del período constitucional municipal.

- *Desarrollo de proyectos:* Al ser aprobada la propuesta se convertirá en proyecto, mismo que deberá llevarse a cabo. Las medidas de modernización en muchos casos requerirán de recursos financieros, los cuales habrán de ser previstos en los techos financieros de cada unidad administrativa y organismo auxiliar.

6.4. De los Comités del Programa de Modernización

Con la finalidad de que el Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal reciba la atención prioritaria que requiere, se constituirán los siguientes comités:

a) Internos

- Comité de Seguimiento del Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal.
- Comité de Revisión de la Normatividad Municipal.

b) Externo

- Comité de Evaluación del Programa Integral de Modernización de la Administración Pública Municipal.

6.5. Acción de Simplificación en el Programa de Modernización

Dentro de las acciones del Programa Integral de Modernización de la Administración Pública se encuentra la acción de simplificación. Esta representa, al igual que otras, un medio indispensable para lograr la modernización de la administración municipal. Este proceso de simplificación debe ir acompañado por un proceso de capacitación.

6.5.1. Integración de los programas anuales

Para integrar los programas anuales se requiere que las unidades administrativas y organismos auxiliares efectúen labores de diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de cada acción de simplificación.

De igual modo, es necesario realizar de manera simultánea la capacitación del personal y la difusión de las acciones.

6.5.2. Etapas de la simplificación

El proceso de simplificación se divide en tres etapas: diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación, para lo cual cada área designará a un responsable ante la coordinadora (Contraloría Interna).

- *Diagnóstico*: La simplificación inicia con un diagnóstico general sobre las condiciones, características y situaciones que prevalecen en las diferentes unidades, sistemas, funciones, procedimientos y normas, en las que se pretendan realizar acciones de modernización.

El análisis del diagnóstico permitirá detectar los problemas, insuficiencias, desviaciones, omisiones, duplicidades, limitaciones, incumplimientos, etc. Así mismo, este examen contribuirá a establecer las prioridades. Los problemas identificados tendrán que ser valorados cuantitativa y cualitativamente, así como la causa y efecto tanto administrativa como socialmente.

Cada problema señalado ha de ir acompañado de propuestas de simplificación, y de los beneficios que la simplificación generará, considerando las unidades administrativas involucradas.

- *Ejecución:* La acción de simplificación debe llevarse a cabo ordenadamente por lo que su ejecución comprenderá metas específicas, con calendarios de compromiso de inicio y término, señalando responsables para realizarlas.

Las acciones de simplificación atenderán a los siguientes criterios:

- a) Suprimir trámites obsoletos y servicios inoperantes, previendo el efecto legal de esta acción.
- b) Eliminar exceso de información en las solicitudes.
- c) Anular en los procedimientos y trámites la solicitud de documentación que ya hubiera sido requerida en pasos o instancias previas.
- d) Reducir a lo estrictamente indispensable el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la autoridad.
- e) Desconcentrar la toma de decisiones y soluciones al lugar donde se generen las demandas de la población.
- f) Generar información final en el lugar donde la misma se origina.
- g) Revisar lugares, horarios, plazos y días establecidos para la prestación de los servicios con la intención de facilitar su otorgamiento y uso.
- h) Fijar un plazo de 15 días como máximo para contestar las solicitudes de la ciudadanía, en el entendido que la respuesta no necesariamente debe ser afirmativa.
- i) Facilitar a los interesados los medios de acreditación o identificación cuando en forma concurrente tramiten asuntos ante una misma dependencia.
- j) Proponer modificaciones o la eliminación de normatividad excesiva e innecesaria.
- k) Establecer o mejorar los sistemas de coordinación entre dependencias y entidades involucradas en procedimientos comunes.

- I) Revisar estructuras administrativas, así como las funciones que realizan.

La ejecución de las acciones de simplificación estará sustentada en la capacitación y la difusión, ya que estos dos aspectos involucran tanto al servidor público como a la ciudadanía.

A cada acción de simplificación corresponderá otra de capacitación, misma que podrá realizarse a través de cursos, seminarios, talleres, conferencias u otro medio idóneo. Se considerará como acción de simplificación a la capacitación, por lo que deberá quedar registrada en el formato de compromisos de simplificación, y en el informe de avance.

La difusión de las acciones de simplificación consiste en informar a la ciudadanía los mecanismos o procedimientos necesarios para realizar con seguridad y eficacia un trámite, autorización, comunicación, etc. ante el municipio. Sin este proceso de información, quedaría incompleta cualquier acción de simplificación que pretenda realizarse, ya que se requiere de un proceso de comunicación con la ciudadanía para que conozca y reciba los beneficios de dicha acción.

- *Seguimiento y evaluación:* Es importante que cualquier tipo de acción tecnológica, de simplificación, normativa o administrativa se vigile y evalúe. Este proceso de vigilancia y evaluación de una acción, implica dos medidas: el grado de efectividad y el impacto social.

El seguimiento inmediato de las acciones es responsabilidad del coordinador de área, designado ante la Contraloría Interna. El recopilará información de los propios responsables institucionales, integrando reportes de avance.

La Contraloría Interna podrá realizar auditorías y aplicar encuestas de opinión entre los usuarios de los servicios con la finalidad de evaluar las acciones de simplificación. Esta labor habrá de efectuarse utilizando como referencia inmediata el informe formulado por el coordinador de la unidad administrativa o del organismo auxiliar.

Al término de la verificación de las acciones, la Contraloría Interna levantará una minuta de trabajo asentando los avances a la fecha de verificación. Como resultado de la verificación, la Contraloría podrá determinar medidas correctivas para cumplir con los compromisos de simplificación.

7. Sistematización de los procesos en la Ventanilla Unica

Como se ha mencionado, uno de los puntos más importantes para lograr que la VUG funcione adecuadamente es la sistematización de los trámites que realizan. Este proceso implica la utilización del Sistema Unico de Folio de Control.

El Sistema Unico de Folio de Control, consiste en la asignación de un número consecutivo a cada solicitud de servicio, con la finalidad de mantener permanentemente el control sobre éstas. Dicho sistema permite el control de fechas de ingreso, tiempos límites, avisos preventivos, etcétera.

También, el sistema presupone que todas las áreas involucradas tendrán como referencia un número consecutivo preasignado por sistema. Al interesado, cuando se presenta a realizar un trámite, se le asignará un número, dependiendo del área y tipo de trámite, así como un código con número interno de control.

La sistematización de los procesos de la ventanilla única es conveniente, en virtud del alto número de usuarios que requieren este tipo de servicios. La cantidad de operaciones que se realizan solo pueden ser controladas eficientemente a través de sistemas de cómputo, pues la atención esmerada y oportuna de las demandas de servicios por la ciudadanía es una responsabilidad de los funcionarios públicos.

Cualquier sistema VUG tiene que considerar en su desarrollo la incorporación de sistemas electrónicos, para brindarle a la población un mejor servicio.

8. El futuro de la Ventanilla Unica de Gestión

El avance tecnológico durante los últimos años a sido vertiginoso y, en algunos casos, ha significado un obstáculo a vencer pues las inversiones iniciales para mantener tecnología de punta obligan a los municipios a escoger entre la opción de efectuar obras sociales o invertir en tecnificación de procesos. La VUG constituye una alternativa para brindar un mejor servicio, sin embargo, deberán de superarse diversos aspectos que actualmente limitan su desarrollo.

La VUG puede ofrecer en un futuro cercano la posibilidad de:

- Brindar a la ciudadanía la oportunidad de entregar información al municipio utilizando discos magnéticos (disquetes).
- Consultar información económica a través de sistemas de información municipal.
- Estandarizar procedimientos.
- Digitalizar la información permitiendo consultas rápidas en materia de licencias de funcionamiento, uso de suelo, obras públicas, geografía, comercio, antecedentes prediales, restricciones, etcétera.
- Realizar en la VUG diversos tipos de trámites y no restringirlo únicamente a las empresas.
- Utilizar sistemas de organización sin fronteras, para evitar la duplicidad de información entre las diversas unidades administrativas.

Seguramente los beneficios mencionados anteriormente solo representan una parte de los factibles de obtenerse mediante un buen manejo de los sistemas de VUG, ya que este sistema de información puede utilizarse en la mayor parte de las áreas gubernamentales.

9. La Contraloría en las gestiones

Como un beneficio importante debe esperarse que la implementación de sistemas de Ventanilla Unica de Gestión pueden dar la oportunidad de

estandarizar procesos, y con esto la disminución de la discrecionalidad en los trámites. En otras palabras la VUG representa una posibilidad de combatir fenómenos de corrupción. La razón de esta aseveración tiene como fundamento que en los procesos administrativos establecidos en la VUG se disminuye la intervención del número de personas, pues presupone la utilización de mecanismos e instrumentos perfectamente definidos.

La utilización de sistemas de VUG, también favorecen mayor eficiencia en los procesos, una metodología que va más allá de cualquier control tradicional.

Supongamos un proceso de tramitación de licencia de funcionamiento en el que el solicitante presenta su información. Inmediatamente a través de un sistema electrónico se podrían verificar sus antecedentes fiscales (adeudos), uso de suelo y restricciones, generándose en el momento requerimientos y liquidaciones. Adicionalmente el sistema podría controlar la fecha de ingreso, garantizando al ciudadano comprobar el estado de su solicitud no solo en el área donde la misma se generó, sino en sistemas automatizados de contraloría, impidiendo la posibilidad de sujetar trámites a intereses económicos.

Este proceso de control no significa otra cosa que brindar mayor seguridad a la ciudadanía de que sus trámites serán atendidos adecuada y oportunamente.

10. Conclusiones

La Ventanilla Unica de Gestión debidamente establecida y funcionando correctamente garantiza respuestas mas efectivas a las múltiples y crecientes demandas de los ciudadanos. Dar respuesta, no significa contestar afirmativamente todas las peticiones, pero si atender, evaluar y contestar de una manera eficaz y con fundamento, cualquier petición que se realice ante ellas.

La administración pública municipal, estatal o federal que no considere un programa de modernización que incluya procesos profundos de simplificación estará negando la posibilidad de otorgar a quienes los

requieran, mejores servicios. Seguramente en los próximos años la Ventanilla Unica de Gestión avanzará en su desarrollo, pues si bien es cierto que presenta dificultades en su manejo, hasta la fecha constituye la mejor alternativa de buen servicio y atención a la ciudadanía.

LA VENTANILLA UNICA DE GESTION: LA EXPERIENCIA MEXIQUENSE

Ernesto H. Monroy Yurrieta*

1. Introducción

Una de las prioridades de la presente administración es fortalecer la economía de la entidad, reactivando su crecimiento de manera que éste se convierta en palanca para un desarrollo social más justo. De esta forma, las acciones del gobierno estatal tienen especial énfasis en el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, simplificando y desregulando los trámites que los empresarios deben cubrir ante las diversas instancias del sector público.

Las Ventanillas Unicas de Gestión (VUG) juegan un papel importante en el proceso de simplificación administrativa y de desregulación que lleva a cabo la actual administración. En el sexenio se pretende fortalecer su actividad y convertirlas en oficinas de fomento del desarrollo económico tanto a nivel estatal como municipal.

La Dirección General de Industria, Minas y Artesanías ha diseñado una serie de actividades que tienen el propósito de impulsar, a través de las VUG, el crecimiento económico del estado, la generación de empleo y la modernización de la planta productiva para hacerla más eficiente y competitiva a nivel nacional e internacional.

A la fecha, la experiencia de la VUG en el estado de México se puede calificar de positiva. Con la puesta en práctica de este sistema se ha logrado avanzar en términos de simplificación y desregulación de manera importante, ejemplo de ello es la aplicación del Formulario Unico. Sin embargo, a pesar de los avances, se tiene que seguir perfeccionando el

* Licenciado en Actuaría por la Universidad Anáhuac, con estudios de doctorado en Estadística en la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos, donde también ha sido Maestro adjunto en dicha disciplina; igualmente ha ejercido la docencia en la Universidad Iberoamericana, Campus León, Guanajuato, y en el ITESM, Campus Toluca; actualmente Director General de Industria, Minas y Artesanías, de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México.

funcionamiento tanto de este formulario, como de las VUG en coordinación con los municipios.

A continuación se explicará a grandes rasgos, el sistema de VUG y su aplicación en el estado de México, esperando que esta experiencia pueda aportar elementos para mejorarla en las instancias o dependencias que ya tienen alguna en operación, o sirva de base a otras que pretendan implantarla.

2. Marco normativo de la VUG

El sistema de VUG se inscribe dentro del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal cuyas primeras acciones se apoyaron en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, mismo que se extiende y profundiza con el Acuerdo Presidencial del 9 de febrero del mismo año. También se basa en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 y en la Ley para el Fomento de la Microindustria.

En la entidad, la VUG se enmarca dentro del Plan de Desarrollo del estado de México 1993-1999, que establece en el Capítulo de Modernización Industrial, en sus acciones principales: realizar un programa amplio de desregulación y de simplificación administrativa en aquellos aspectos que afecten la actividad industrial, y convocar la participación activa del sector privado en estas acciones.

2.1. Antecedentes

En 1988, el Gobierno del estado de México celebró con el Ejecutivo federal un Convenio de Coordinación, a fin de fomentar el desarrollo nacional de la microindustria, participando por el Gobierno central, las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; la Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e

¹ En relación al tema véase, Luis Ignacio Vázquez Cano, *La Simplificación Administrativa*, en Administración Pública Contemporánea en México, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 209-232.

Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, así como los organismos descentralizados: Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

El Acuerdo se firmó en el marco del Convenio Unico de Desarrollo suscrito entre el Ejecutivo federal y el Gobierno del estado de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1987; conforme a éste, ambos gobiernos coordinan esfuerzos a fin de promover el desarrollo integral del país. En su capítulo IV establece que el "Ejecutivo Federal y el Gobierno del estado de México deben de promover las acciones para estimular la inversión de los particulares, la descentralización económica, la reconversión industrial y, en general, la descentralización de la vida nacional".

Asimismo, considera al Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana y los principales preceptos de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988, con el objeto de fomentar el desarrollo de la microindustria, mediante el otorgamiento de apoyos fiscales, financieros, de mercado y de asistencia técnica; de facilitar la constitución y funcionamiento de las personas morales a que se refiere dicha ley, así como simplificar los trámites administrativos ante autoridades federales y promover la coordinación con las autoridades estatales o municipales para este fin.

En este sentido, en la cláusula tres, inciso b) del mencionado Convenio se considera la necesidad de establecer una *Ventanilla Unica de Gestión* en la capital del estado y en los municipios en donde así se requiera, con el propósito de atender los asuntos relativos a la constitución, establecimiento, regularización, funcionamiento y operación de las microindustrias.

2.2. Descentralización de las VUG

De acuerdo con el Convenio firmado en 1990, el Gobierno del estado de México puso en marcha un programa de descentralización de las actividades de la VUG, al firmar convenios con los ayuntamientos de los municipios más industrializados de la entidad, estableciendo oficinas en

una primera etapa en Chalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Toluca.

Entre 1991 y 1992 se signaron convenios con 16 municipios más para operar 25 VUG de atención al público, en igual número de municipios. En 1993 para una mejor coordinación de las actividades de las VUG, el Gobierno del estado de México estableció sedes regionales en Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca.

Al primer mes de 1995, las VUG en la entidad suman 57, entre municipales y regionales, involucrando a más del 85% de la actividad económica estatal.

3. La Ventanilla Unica de Gestión: objetivo, servicios, funciones y trámites

La VUG es un mecanismo de apoyo creado inicialmente por el Gobierno federal para otorgar facilidades administrativas a los micro, pequeños y medianos empresarios, principalmente.

Está a disposición de todas aquellas empresas interesadas en establecerse en el territorio estatal y que se encuentran consideradas dentro de los parámetros que la SECOFI establece para las industrias micro, pequeñas y medianas y que realicen actividades de transformación de acuerdo con la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática o pretendan regularizar su situación o llevar a cabo cambios en sus actividades productivas.

3.1. Objetivo

Brindar a los particulares los servicios de orientación y gestoría de los trámites que requieren las diversas dependencias federales y estatales para la constitución y operación cotidiana de la industria.

3.2. Servicios que ofrece

Entre los principales servicios, destacan:

- Gestión de trámites ante las diversas dependencias federales, estatales y municipales.
- Integración de grupos de capacitación para el desarrollo de la industria.
- Canalización a los programas de apoyo en materia financiera.
- Fomento del intercambio de productos de la industria.
- Constitución de empresas integradoras.
- Formación de proveedores, tanto de la industria como del estado y municipios.

3.3. Funciones

Las VUG tienen una serie de funciones, sobresaliendo por su importancia las siguientes:

- Inscribir en el Padrón Nacional de la Microindustria a las sociedades empresariales que se registren en dicha categoría, así como expedir la cédula correspondiente.
- Orientar y gestionar los trámites a realizar para el establecimiento o regularización de la micro y pequeña empresa industrial, comercial y de servicios.
- Proporcionar información sobre los mecanismos de apoyo a estas empresas industriales, procurando su vinculación.
- Establecer un Programa de Regularización de la Microindustria asentada en su territorio, con el fin de elaborar un padrón real de la misma.
- Realizar los trámites y gestiones necesarios para la constitución de empresas integradoras.

3.4. Trámites que realiza

- Autorización de uso de las denominaciones sociales.
- Inscripción de la sociedad en el Registro Público de la Propiedad.
- Constancia de zonificación.
- Licencia de uso de suelo.
- Constancia de seguridad y operación.
- Autorización de planos para las instalaciones eléctricas.
- Autorización para las instalaciones de gas.
- Verificación de aparatos de medición.
- Registro de inversión extranjera.
- Obtención de aparatos de medición.
- Obtención de RFC, libros de contabilidad y dotación de etiquetas de código de barras.
- Licencia de funcionamiento.
- Manifestación de residuos peligrosos.
- Registro de descargas de aguas residuales.
- Evaluación del impacto ambiental.
- Aviso de apertura de establecimientos.
- Aviso de nuevas líneas de productos.
- Actualización de establecimientos y líneas de productos.
- Registro de medicamentos y otros insumos.
- Licencias sanitarias de establecimientos de la industria química-farmacéutica.
- Autorización sanitaria en materia agropecuaria y forestal.
- Permisos de importación y exportación.

A la fecha, los trámites que se realizan con mayor frecuencia en las VUG son:

- Obtención de la cédula de industria micro, pequeña y mediana.

- Contrato constitutivo.
- Licencia de uso de suelo.
- Alta en Hacienda.
- Licencia sanitaria.

4. Principales características de los convenios de VUG en el Estado de México

Mediante la firma del convenio entre el Gobierno del estado de México y los H. Ayuntamientos, se busca promover las acciones necesarias para adecuar las disposiciones legales y administrativas en el ámbito de su competencia, con el fin de lograr la simplificación y la operación de las empresas y, en su caso, la eliminación o exención en el pago de autorizaciones, licencias o registros correspondientes.

Los H. Ayuntamientos se comprometen a facilitar la instalación de una o más oficinas dentro de su territorio debidamente acondicionadas, en las que funcionará la ventanilla única de gestión para la atención a la micro, pequeña y mediana empresa industrial, comercial y de servicios, y pagar los sueldos del personal necesario.

Asimismo, se responsabiliza de promover y supervisar el programa de fomento al desarrollo de la industria micro y pequeña en su territorio, cuidando que sea acorde a las políticas de desarrollo federales, estatales y municipales.

Ambas partes convienen en que la oficina municipal de ventanilla única de gestión deberá desempeñar las funciones de promoción económica y de desarrollo municipal que le sean indicadas de común acuerdo.

El Gobierno del estado, por su parte, se encarga de capacitar al personal que estará a cargo de la oficina municipal de apoyo a la micro y pequeña empresa industrial, comercial y de servicios, así como supervisar el desempeño de los encargados de la VUG con la finalidad de obtener mejores resultados.

5. Principales ordenamientos legales para incentivar a la microindustria

Tanto a nivel federal, estatal y municipal existen ordenamientos legales específicos de apoyo a la microindustria, entre estos tenemos:

5.1. Ley Federal para el Fomento de la Microindustria

- Artículo 1º Fomentar el desarrollo de la microindustria y la actividad artesanal, mediante apoyos fiscales, financieros, de mercado y de asistencia técnica.
- Artículo 7º La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con participación de las demás dependencias, así como de los municipios, procurará fomentar la agrupación de empresas de microindustrias para obtener financiamiento, establecer sistemas de ventas y compras de materias primas .
- Elaborar programas de formación y capacitación empresarial
- Artículo 21º Las empresas microindustriales que figuren en el padrón recibirán los apoyos y estímulos que corresponda otorgárseles conforme a esta ley, así como a la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás disposiciones legales que lo establezcan.
- Artículo 27º La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o autoridades competentes, proporcionarán información sobre apoyos e incentivos que las microindustrias pueden obtener.
- Artículo 35º La comisión intersecretarial tendrá por objetivo impulsar el desarrollo de las empresas microindustriales en cuanto a la simplificación de trámites administrativos y propondrá medidas tendientes a alentar su crecimiento.

- Artículo 37° Realizar estudios sobre regulación jurídica para la constitución, instalación y funcionamiento de las microindustrias.
- Artículo 39° Las dependencias y entidades de la administración pública federal agilizarán los trámites y procedimientos para la obtención de apoyos a la microindustria.
- Artículo 41° La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la Ley de Ingresos de la Federación, otorgará estímulos fiscales de acuerdo a sus necesidades.
- Artículo 42° El programa nacional de financiamiento fomentará el desarrollo microindustrial a nivel nacional para que las microindustrias cuenten con liquidez suficiente.
- Artículo 43° Dentro de los acuerdos de coordinación entre la federación, los estados y municipios se contemplarán las bases de impulso y fortalecimiento de empresas microindustriales.

Las microindustrias en operación podrán inscribirse en el padrón nacional de microindustria en forma gratuita y obtener los beneficios a que se refiere.

5.2. Ley de Hacienda del Estado de México

- Artículo 9° Las microindustrias registradas en el padrón nacional de la microindustria estarán exentas del pago del impuesto por remuneraciones al trabajo personal.
- Artículo 29° Las microindustrias que se encuentren registradas en el padrón estarán exentas del pago de los derechos por servicios prestados por las autoridades del Registro Público de la Propiedad.
- Artículo 41 bis Las microindustrias que estén registradas en el padrón estarán exentas del pago de los derechos por los servicios prestados por las autoridades fiscales.

Artículo 55 bis Las microindustrias que estén registradas en el padrón estarán exentas del pago de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de salud.

Artículo 59 bis-h Las microindustrias que estén registradas en el padrón estarán exentas del pago del derecho por la evaluación del impacto ambiental en términos de la legislación estatal correspondiente.

5.3. Ley de Hacienda Municipal del Estado de México

Artículo 83 bis-d No se causará el impuesto sobre radicación a las microindustrias que estén registradas en el padrón microindustrial.

Artículo 98 bis Las microindustrias registradas en el padrón estarán exentas del pago de los derechos por autorización de uso específico de suelo, cambio o refrendo anual.

Artículo 104 Se exceptúan del pago de los derechos por certificaciones a las microindustrias del tipo de *Sociedad de Responsabilidad Limitada MI* que estén registradas en el padrón.

Artículo 134 bis Las microindustrias inscritas en el padrón estarán exentas del pago de los derechos por servicios prestados por las autoridades de seguridad pública.

6. La Ventanilla Unica de Gestión: situación en el Estado de México

La experiencia del sistema de VUG en el estado de México tiene un saldo positivo en el tiempo que lleva de aplicado. Sin embargo, existen algunos problemas que se tienen que superar en el corto plazo y así poder cumplir con su cometido.

6.1. Principales problemas que enfrenta la VUG

En los seis años de vigencia del sistema de VUG los principales problemas que se han detectado, son:

- La mayoría no tienen personal suficiente y capacitado para la atención al público. Regularmente es una persona que además, cumple otras funciones.
- El perfil del encargado de la VUG no siempre es el adecuado, habiéndose detectado en muchos que el grado de preparación no es el deseable. Este hecho afecta la labor de capacitación.
- Los encargados de la VUG no tienen la capacidad de decisión frente a determinados trámites que se realizan al interior del municipio. Ello no permite agilizar y ser eficiente en su labor de gestión.
- El personal de la VUG no está plenamente identificado como tal. En muchos casos pasan desapercibidos en la institución que prestan su servicio.
- En algunos municipios el presupuesto asignado a la VUG no es suficiente, en otros simplemente no cuentan con éste.
- El no contar con presupuesto propio o mínimo, limita la labor de promoción y el desarrollo de actividades inherentes a la función de gestoría.
- El lugar de ubicación de las oficinas de las VUG no siempre es el adecuado.
- Las VUG no cuentan con mobiliario indispensable y artículos de oficina, en la mayoría de los casos no tienen o comparten los servicios de teléfono y fax.

6.2. Una visión general de la micro y pequeña industria a nivel nacional y estatal

Una investigación² realizada por el INEGI y NAFIN destaca que en México de un total de 1.3 millones de unidades productivas establecidas, la micro, pequeña y mediana empresa³ representa 98%, además absorbe más del 50% de la mano de obra y aporta 43% del producto interno manufacturero. Por otra parte, de ese universo de unidades productivas, 97% son micro; 2.7% pequeñas y 0.3% medianas. Asimismo, 57% son empresas dedicadas al comercio, 31% a los servicios; 11% al sector manufacturero y el 1% restante a la industria de la construcción.

Como es natural, la concentración económica y de población en pocas entidades federativas del país es un patrón que se refleja en la localización de estas empresas: 61% de los establecimientos se ubica en el Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz.

En términos educativos, la investigación revela que el 38% de los empresarios al frente de los negocios más pequeños tienen un nivel de escolaridad de primaria o menor; en tanto que en la pequeña y mediana empresa, 56 y 63%, respectivamente, tienen estudios profesionales. El 62% de las micro y pequeñas empresas está integrado en sociedades familiares; en tanto que 51% de las empresas medianas se organizan como sociedades sin integración familiar.

A nivel estatal, la planta productiva se conforma con cerca de 16 mil industrias sin incluir todas las panaderías y tortillerías, que representan el 9% del total existente en el país. Las empresas manufactureras se concentran en dos zonas muy específicas:

- La zona industrial Cuautitlán-Texcoco, conformada por 17 municipios, en donde se ubica el 74% de los establecimientos.

² Los resultados parciales se encuentran en Espinoza Villarreal, Oscar, **El Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Una Visión de la Modernización de México**, Fondo de Cultura Económica, 1993.

³ Se toman en cuenta los criterios establecidos por la SECOFI para la definición de micro, pequeña y mediana empresa, principalmente el número de trabajadores: hasta 15, 100 y 250, respectivamente; y, el valor de sus ventas, hasta 100, 1115 y 2010 veces el salario mínimo anual vigente.

- La zona industrial Toluca-Lerma, integrada por 6 municipios, en donde se asienta el 10% de las empresas.

Es decir, en 23 municipios, que representan el 19% del total estatal, se concentra el 84% de las empresas manufactureras de la entidad. Por otro lado, del total de establecimientos manufactureros en el estado, el 5.3% son grandes empresas, el 7.5% medianas, el 29.4% pequeñas y el 57.8% micro.

6.3. Impacto de la VUG en la economía estatal

Entre 1988 y 1994, la VUG en el estado de México, ha logrado registrar un número importante de industrias con el consecuente incremento en el nivel del empleo en la entidad. En este periodo, de acuerdo con el Padrón Microindustrial, pasaron a formar parte de la planta industrial 1,460 nuevas empresas, las cuales generaron 7,395 empleos.

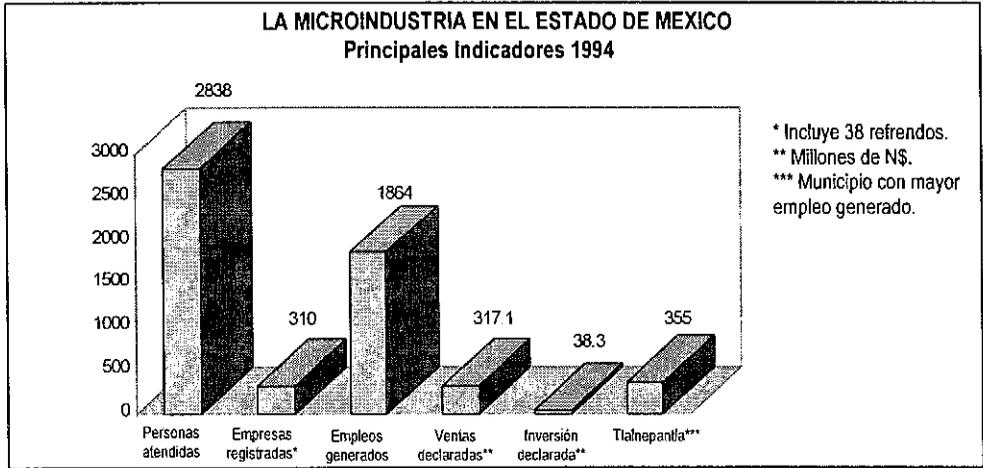
VENTANILLA UNICA DE GESTION
EMPRESAS Y EMPLEOS GENERADOS 1988-1994

INDICADOR	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empresas	175	190	222	198	170	195	310
Empleos	729	775	869	691	1068	1399	1864

Fuente: Boletín Informativo de la Ventanilla Unica de Gestión N° 2, Junio de 1994, y Padrón Microindustrial-DGIMA-SEDECO-GEM.

En 1994, según el Padrón Microindustrial del estado de México, se registraron 310 nuevas empresas, las que generaron 1,864 empleos con un promedio por sociedad de 6 trabajadores. La inversión o capital declarado al momento de registrarse asciende a 38.3 millones de nuevos pesos que al tipo de cambio de mercado (N\$ 5.5) representa un monto de 7 millones de dólares.

Las ventas declaradas, por su parte, sumaron 317.3 millones de nuevos pesos, que en términos de dólares significan 58 millones. Así, el sector microindustrial del estado de México, tiene una importancia vital en la economía de la entidad. Se espera que en 1995, con los programas federales y estatales diseñados y la aplicación del Formulario Unico, la cifra de 1994 se supere.



Elaborado por el Depto. de VUG-SAIMPM-DPIM, con datos del Padrón Microindustrial del Estado de México.

Durante 1994, las 52 VUG que brindan orientación, gestoría y trámites a particulares en el territorio estatal, atendieron a 2,838 personas. De este grupo 310 acudieron a darse de alta y registrar su empresa, lo que representa un incremento de 58.9% respecto a 1993 que fue de 195 microindustrias, formalmente establecidas.

EMPRESAS REGISTRADAS 1994
Por municipio

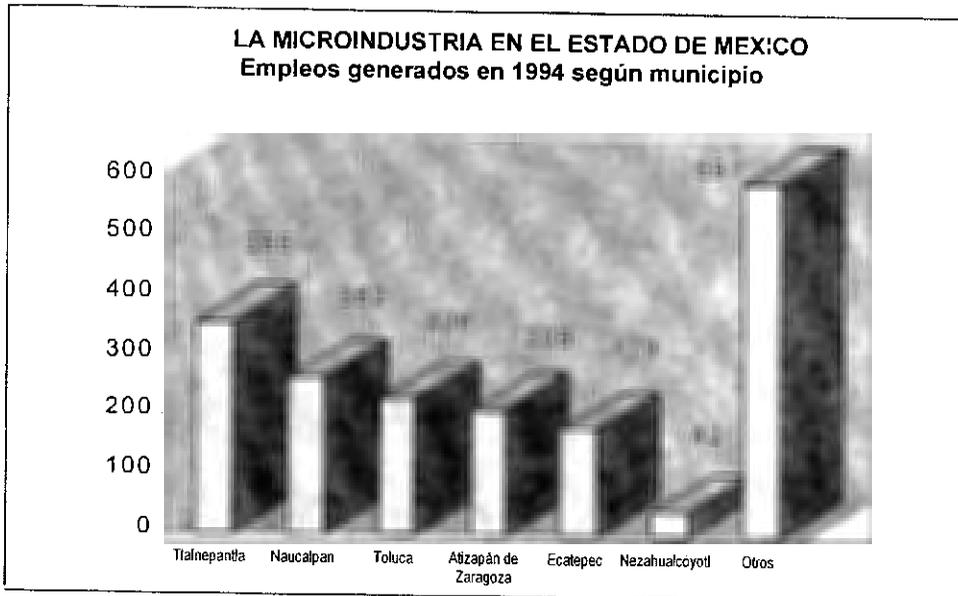
MUNICIPIO	EMPRESAS	PARTICIPACION %
Tlalnepantla	71	22.9
Naucalpan	47	15.2
Ecatepec	32	10.3
Toluca	29	9.3
Atizapán de Zaragoza	12	3.9
Nezahualcóyotl	8	2.6
Refrendos	38	12.3
Otros	73	23.5
Total	310	100.0

Existe una elevada concentración en el registro de la microindustria, el 64.2% se dieron de alta en 6 municipios, destacando por su participación Tlalnepantla (22.9%), Naucalpan (15.2%) y Ecatepec (10.3%).

EMPRESAS REGISTRADAS 1994
Principales actividades

ACTIVIDADES	EMPRESAS	PARTICIPACION %
Panadería y tortillería	84	27.1
Metalmecánica	32	10.3
Textil	21	6.8
Madera	19	6.2
Plástico	14	4.5
Otras	140	45.1
Total	310	100.0

Las microindustrias también presentan un elevado grado de aglutinamiento en actividades como panadería y tortillería, metalmecánica, textil, madera y plástico. En estos 5 sectores se ubican alrededor del 55% de las empresas dadas de alta.



Elaborado por el Depto. de VUG-SAIMPM-DPIM, con datos del Padrón Microindustrial del Estado de México.

Entre enero y diciembre de 1994, las empresas registradas en el Padrón Microindustrial del estado generaron 1,864 empleos, lo que representa un incremento de 33.2% en relación a 1993.

EMPLEOS GENERADOS 1994
Por municipios

MUNICIPIO	EMPLEOS	PARTICIPACION %
Tlalnepantla	355	19.0
Naucalpan	262	14.1
Toluca	226	12.1
Atizapán de Zaragoza	209	11.2
Ecatepec	179	9.6
Nezahualcóyotl	42	2.3
Otros	591	31.7
Total	1864	100.0

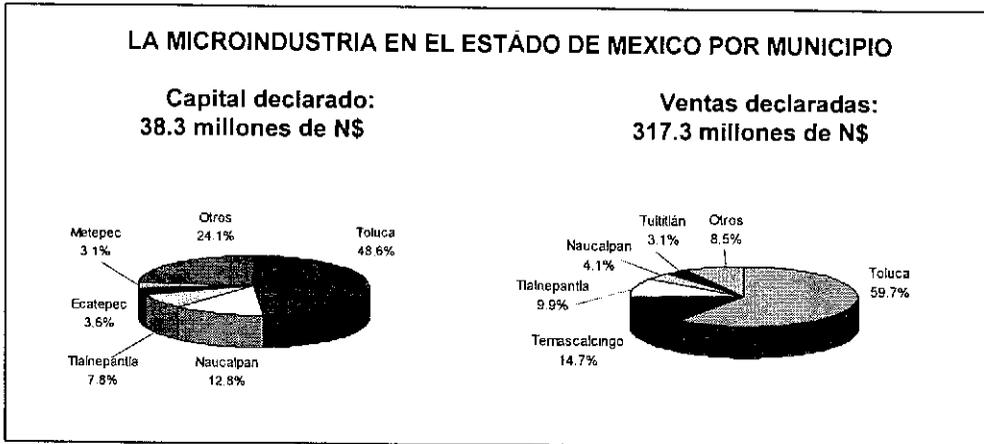
El 68.3% de las ocupaciones generadas por las microindustrias se ubicaron en 6 municipios cuya característica principal es la de ser los más industrializados del estado y donde se asienta el mayor número de empresas.

EMPLEOS GENERADOS 1994
Principales actividades

ACTIVIDADES	EMPLEOS	PARTICIPACION %
Textil	304	16.3
Madera	250	13.4
Metalmecánica	217	11.7
Panadería y tortillería	208	11.1
Construcción	130	7.0
Plástico	88	4.7
Otros	667	35.8
Total	1864	100.0

Casi el 65% de los empleos lo generaron 6 actividades productivas, destacando en orden de importancia la textil, madera, metalmecánica, panadería y tortillería, construcción y plástico. La actividad textil creó un

promedio de 14.4 ocupaciones por empresa mientras que la de panadería y tortillería lo hizo en 2.5.



Elaborado por el Depto. de VUG-SAIMPM-DPIM, con datos del Padrón Microindustrial del Estado de México.

El capital o inversión declarada con que trabajaron las microempresas registradas en 1994 fue de 38.3 millones de nuevos pesos, de los cuales el 48.6% se orientó a Toluca y el 12.8% a Naucalpan. En estos dos municipios se concentró el 61.4% de la inversión.

NIVEL DE INVERSION 1994
Por municipios

MUNICIPIO	MONTO*	EMPRESA
Toluca	18.7	29
Naucalpan	4.9	47
Tlalnepantla	3.0	71
Ecatepec	1.4	32
Metepec	1.2	6
Otros	9.1	78
Total	38.3	263**

Los principales sectores hacia donde se dirigió la inversión fueron, principalmente: madera, construcción y textil. El 40.% del capital se concentró en estos sectores.

NIVEL DE INVERSION 1994
Principales actividades

ACTIVIDADES	MONTO*	PARTICIPACION %
Madera	7.8	20.4
Construcción	4.2	10.9
Textil	3.6	9.4
Otras	22.7	59.3
Total	38.3	100.0

Las ventas declaradas sumaron 317.3 millones de nuevos pesos, cerca del 60.% se generó en Toluca, alrededor del 15% en Temascalcingo y casi 10.% en Tlalnepantla. En estos municipios se concentraron aproximadamente el 85% de las ventas.

NIVEL DE VENTAS 1994
Por municipio

MUNICIPIO	MONTO*	EMPRESA
Toluca	189.4	29
Temascalcingo	46.5	2
Tlalnepantla	31.5	71
Naucalpan	12.9	47
Tultitlán	9.9	6
Otros	27.1	108
Total	317.3	263**

* Millones de nuevos pesos.

** No corresponden a las 310 porque algunas industrias no declararon capital ni sus ventas.

El 57.8% de las ventas lo generó la actividad de la madera, seguido de la textil con 5.4% y panadería y tortillería con 4.8%. El 68.0% de las transacciones se realizaron en estas 3 actividades.

NIVEL DE VENTAS 1994
Principales actividades

ACTIVIDADES	MONTO*	PARTICIPACION %
Madera	183.4	57.8
Textil	17.3	5.4
Panadería y tortillería	15.1	4.8
Otras	101.5	32.0
Total	317.3	100.0

* Millones de nuevos pesos.

7. El Formulario Unico: un nuevo concepto de simplificación administrativa

De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 y en el marco del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994, la Secretaría de Desarrollo Económico, a través de la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías, diseñó el *Formulario Unico*, documento que se aplicará en todas las VUG que operan en el estado, para registrar y apoyar a los particulares que pretendan desarrollar sus actividades en el sector industrial y de servicios.

El formulario único es un documento que concentra los principales requisitos que solicitan las dependencias públicas a nivel federal, estatal y municipal, para dar de alta a las empresas.

7.1. Objetivo

- Agilizar el establecimiento de empresas en el estado de México.
- Promover la eliminación de regulación excesiva de la actividad económica.

7.2. Ventajas

Utilizar el formulario único como documento para dar de alta o regularizar a las empresas, otorga los siguientes beneficios:

1. Agiliza el tiempo de respuesta por parte de las dependencias públicas involucradas.
2. Evita gastos innecesarios.
3. Permite que las verificaciones, cuando sea el caso, se lleven a cabo después de la apertura y funcionamiento de la empresa.
4. Amplía el servicio a pequeñas, medianas y grandes empresas, así como a giros comerciales y de servicios.
5. Consigna los giros que están exentos de cubrir algunos trámites.
6. Para los no exentos, anexa los formatos que contienen los requisitos exigidos por las dependencias involucradas.
7. Los datos generales que registra, sirven para realizar todos los demás trámites.
8. Fortalece al sistema de VUG, ampliando sus servicios.

7.3. Acuerdos de simplificación administrativa

Para el diseño y aplicación del formulario único se tuvo que realizar una serie de reuniones de trabajo con las dependencias involucradas en el proceso de simplificación administrativa. Así se obtuvieron los siguientes resultados:

- a) La Secretaría de Ecología se comprometió a eximir totalmente de la manifestación de impacto ambiental al 60% de las actividades económicas.
- b) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas asumió la responsabilidad de reducir de 20 a 3 días en los trámites y de 6 a 2 en los requisitos para obtener la licencia de uso de suelo.
- c) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometió a disminuir de 11 a 5 las instancias involucradas para otorgar las concesiones de transporte de carga.

- d) El Instituto de Salud del Estado de México contrajo la responsabilidad de reformar la Ley de Salud para sustituir la licencia sanitaria por un simple aviso de instalación para 97 de los 106 giros reglamentados.
- e) El Registro Público de la Propiedad se comprometió a reducir el tiempo empleado para cubrir el trámite de inscripción de las sociedades de 30 a sólo 12 días hábiles como máximo.

7.4. Aplicación del Formulario Único

En 1995, el uso del formulario único se hará extensivo a las 57 VUG que actualmente se encuentran operando en la entidad.

Durante la primera semana de diciembre del año pasado, el formulario único se aplicó como *plan piloto* en ocho municipios del estado: Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán con resultados satisfactorios, ya que se incluyeron las sugerencias de los municipios.

Así, se hicieron algunos cambios importantes al formulario, entre los que destacan:

- La incorporación en forma completa del formulario de la SECOFI que solicita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La ampliación de la información respecto al Registro Municipal que exigen los H. ayuntamientos.
- El aumento de la información en lo que concierne al Impuesto de Radicación que exigen las Tesorerías Municipales.
- El anexo de un apartado sobre los requisitos que solicita la Dirección de Obras Públicas.
- La inclusión de apartados para el visto bueno de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal y Bomberos, y de la Comisión de Protección Civil.

Las modificaciones han sido aceptadas por los H. Ayuntamientos, facilitando su aplicación en todas las VUG. Sin embargo, queda abierta la

posibilidad de realizar otros cambios, con la finalidad de hacer del formulario un documento ágil, versátil y que realmente ayude a la simplificación administrativa, propósito central del actual gobierno estatal.

8. Las VUG: promotoras del desarrollo económico estatal

En coherencia con el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 y con el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, particularmente con el punto III: Eficiencia Económica, las VUG incorporarán a sus actividades de gestoría y trámites, la difusión y promoción de acciones relacionadas con el desarrollo económico del estado.

El propósito final es que las VUG cooperen, y en algunos casos operen, la puesta en práctica de actividades y líneas de acción que impacten de manera importante en el incremento de la actividad económica del estado y en la generación de empleos.

Bajo el Programa General de Promoción de Nuevos Esquemas de Producción, las VUG en coordinación con sus respectivos municipios, ayudarán a desarrollar actividades que incidan en la dinámica económica del estado, la modernización del sector industrial, el fortalecimiento del aparato productivo y en la competitividad en el ámbito nacional e internacional.

En este sentido, sobresalen las siguientes actividades:

- Promover la subcontratación entre la pequeña empresa, la mediana y gran industria.
- Impulsar un mayor intercambio comercial interestatal para sustituir importaciones.
- Integrar a la pequeña empresa a las grandes cadenas productivas de la mediana y gran industria.
- Desarrollar la creación de empresas integradoras y sus diversas modalidades.
- Optimizar la utilización de los residuos industriales.
- Vincular a sectores y ramas de actividades similares para que realicen comercializaciones conjuntas.

- Promover a la pequeña empresa como proveedores del gobierno estatal y municipal.
- Alentar el consumo de materiales pétreos por parte del gobierno estatal y municipal.
- Capacitar al industrial y sus trabajadores.
- Desarrollar el programa estatal de regularización y simplificación administrativa.
- Coordinar los fondos de fomento para la creación de nuevas pequeñas empresas.
- Apoyar el desarrollo de infraestructura básica para el fomento del sector manufacturero y extractivo.
- Vincular al sector productivo y educativo.
- Brindar asistencia técnica a las industrias manufactureras y extractivas.
- Desarrollar el programa de exportadores indirectos para la pequeña empresa.

Para llevar a cabo estas actividades, El Plan de Trabajo para la Operación de las Ventanillas Unicas de Gestión 1995, contempla desarrollar 5 líneas de acción:

1. Incorporación general del uso del formulario único en todas la VUG municipales y regionales.
2. Capacitación intensiva a través de reuniones de trabajo con los responsables de las VUG en materia financiera, nuevos esquemas productivos y todo lo relacionado con el sector industrial.
3. Periódicamente supervisar, evaluar y dar asistencia técnica a las VUG.
4. Modernización de las VUG a través de un sistema de cómputo que contenga una base de información y estadística generada por la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías.
5. Desarrollar una agresiva campaña de promoción y publicidad a través de todos los medios de comunicación disponibles.

9. A manera de conclusión

La experiencia del sistema de VUG en el estado de México hasta el momento es satisfactoria en lo económico y social, lo cual no significa que se hayan superado todos los problemas. Si los hay, éstos se resuelven de manera coordinada con las dependencias e instituciones involucradas.

A nivel general, se podrían destacar los siguientes logros:

- a) En términos de simplificación administrativa la VUG ha jugado un papel trascendental, facilitando a los particulares e industriales los servicios de orientación, gestión y trámites para dar de alta a sus empresas. Estas acciones se traducen en ahorro de tiempo y reducción de costos para las industrias.
- b) En términos económicos, en los seis años que lleva de aplicado el sistema de VUG se han incorporado a la planta productiva cerca de 1,500 nuevas empresas, en su gran mayoría microindustrias. Aquí es importante destacar sus niveles de venta y la inversión realizada.
- c) En lo social, destacan, los 7,400 nuevos puestos de trabajos generados en los últimos años.

Es conveniente resaltar los incrementos significativos que en los años de 1993 y 1994 se han registrado en cuanto a la formación de sociedades microindustriales y su relación directa con la generación de empleos. Esto confirma que las políticas establecidas por el Gobierno estatal que encabeza el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, en cuanto a fomento de la actividad económica se refiere, han sido las adecuadas, facilitando atender las demandas y peticiones hechas por la población.

VENTANILLAS UNICAS DE PROMOCION DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE MEXICO

Miguel Angel Garcíabeltran González*

Introducción

La necesidad de avanzar en la solución de las principales demandas de la población obliga al sector público a buscar alternativas que sean viables, efectivas y ágiles en términos de tiempo y costo para los solicitantes.

Una de las principales demandas de la población en nuestro estado es la vivienda, tanto urbana como rural, incrementada constantemente debido, por una parte, a la dinámica demográfica y económica de la entidad, y por otra al inminente deterioro del inventario existente.

La atención de esta problemática propició que el Ejecutivo del estado se comprometiera a construir 50,000 viviendas durante cada año del sexenio; el logro de esta meta requiere políticas y acciones que permitan agilizar y hacer mas eficientes los trámites para la autorización de nuevos desarrollos y conjuntos habitacionales.

De esta forma, y considerando el Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México, se establecieron en la entidad las Ventanillas Unicas de Promoción de Vivienda, las cuales tienen como propósito fundamental atender y orientar a los promotores de vivienda y los grupos sociales organizados, con el fin de agilizar las autorizaciones de sus promociones habitacionales.

A continuación se presenta un panorama general de los avances y logros que se han alcanzado en la materia, así como sus perspectivas en el corto plazo.

* Arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; ha sido Coordinador Estatal de la Comisión de Conurbación del Centro del país y Director General de Promoción Social de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; actualmente Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México.

Antecedentes

La problemática de la vivienda constituye uno de los desafíos más grandes que enfrenta el estado, por tal motivo es una prioridad de la administración estatal que encabeza el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, Gobernador del estado de México, quien se ha comprometido a abatir el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda en el presente sexenio, expresando su voluntad y compromiso para simplificar al máximo los trámites y ser el mayor agente promotor de construcción de vivienda.

Estos planteamientos no son exclusivos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, por lo tanto, se deben realizar acciones de coordinación mediante el esfuerzo y la participación conjunta y decidida de todos los agentes involucrados en su promoción, como son: el municipio, el estado, la federación, los notarios, la banca, la sociedad civil y la iniciativa privada.

El Gobernador del estado ha planteado la construcción de 50,000 viviendas nuevas en cada año de su administración, promoviendo su edificación en forma coordinada con la comunidad. Para ello, es menester desconcentrar las actividades de promoción de la vivienda hacia los municipios, por tal motivo deberán crearse órganos municipales para el impulso de los diferentes programas de vivienda, tanto en zonas urbanas como rurales.

En este contexto, se derivó la necesidad de llevar a cabo las siguientes acciones:

- Incrementar la oferta de vivienda popular, de interés social y social progresiva.
- Fortalecer la instancia colegiada para atender a grupos sociales y promotores privados que desarrollan vivienda popular, de interés social y social progresiva.
- Impulsar la economía a través de la construcción de vivienda.
- Implementar el Programa de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

Logros

Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda

Con el propósito de impulsar la promoción de la vivienda, principalmente de tipo popular, de interés social y social progresiva, y en el marco del Programa de Simplificación de la Administración Pública, se creó una instancia con capacidad de decisión, integrada por representantes de los tres niveles de gobierno: la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional del Agua, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección General de Desarrollo Urbano, el Instituto AURIS, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, la Secretaría de Ecología, la Dirección General de Vialidad, el Registro Público de la Propiedad, los Organismos de Agua y Saneamiento Municipales y las Direcciones de Desarrollo Urbano Municipal; la cual dictamina y emite opinión en un plazo de quince días sobre las propuestas de nuevos desarrollos que se pretendan realizar en la entidad.

La Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda del estado de México, se constituyó el 26 de abril de 1994, siendo un paso importante en el fomento a la vivienda y contribuyendo al logro de la meta planteada por el Ejecutivo.

Es conveniente señalar que la participación de los municipios dentro de la Comisión Mixta, reviste gran importancia debido a que su opinión precisa las condiciones bajo las cuales se orientarán los nuevos programas de vivienda.

Por tal motivo, se recomienda que con base en las necesidades habitacionales detectadas en su respectivo ámbito territorial, se defina una política municipal de vivienda, tanto para la zona rural como urbana.

Los trabajos de esta comisión han permitido alcanzar los siguientes logros:

1. En simplificación administrativa

- Reducción de tiempos en los dictámenes de factibilidad.

- La presentación de un sólo expediente para 7 dependencias de los tres ámbitos de gobierno.

2. Abaratamiento del precio de la vivienda

- Se ha logrado la concertación entre demandantes y oferentes de la vivienda desde el principio del proyecto.
- Se ha disminuido el riesgo en la inversión del proyecto, tanto para los grupos sociales, como para los promotores privados.
- Se ha reducido el tiempo de gestión.

3. En la toma de decisiones

- Las decisiones de la Comisión Mixta se toman en forma colegiada, permitiendo conocer el diagnóstico del contexto urbano en forma integral y al momento.
- Al ser colegiadas las decisiones, es factible hacer una conciencia socio-política de cada proyecto de vivienda.

4. En lo social

- Ha permitido canalizar las demandas de vivienda de los grupos sociales, por los cauces legales.
- Se ha evitado el desgaste social de los beneficiarios de bajos recursos en el logro de sus demandas.

5. En la planeación e informática

- Generar información que permite conocer el comportamiento del mercado inmobiliario con anterioridad a su impacto.
- Conocer los ajustes pertinentes a los instrumentos de planeación como Planes de Desarrollo Urbano y la Ley de Asentamientos Humanos.

En 1994 la comisión sesionó en 24 ocasiones, en las que se presentaron 134 expedientes; estas promociones contienen aproximadamente 80,000 viviendas, de las cuales poco más de 60,000

son factibles a corto y mediano plazo. En dichas reuniones han participado 31 municipios destacando por el número de casos: Ecatepec (20), Tultitlán (19), Coacalco (12) y por el número de viviendas solicitadas Ixtapaluca con 27,400.

Cabe resaltar que esta comisión ha sido modelo para que en 21 entidades federativas, durante el año de 1994, se constituyeran organismos semejantes.

Resultado de los esfuerzos realizados en materia de simplificación administrativa y fomento a la vivienda es la elaboración de 2 documentos que sientan las bases para seguir avanzando y consolidando las acciones en materia habitacional:

1. El Acuerdo del Ejecutivo del estado para el establecimiento y fortalecimiento de instrumentos de impulso a la vivienda en el estado de México, donde se establecen los compromisos y acciones conjuntas que las dependencias involucradas en la promoción de vivienda deberán realizar, con el objeto de emitir las autorizaciones para los nuevos desarrollos habitacionales en forma más expedita, y trabajar coordinadamente en la realización de programas de vivienda.
2. El Anexo de Ejecución que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de México para formalizar la integración de la Secretaría de Desarrollo Social a la Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda del estado de México, designando como su representante a la Delegación estatal de la SEDESO.

Ventanillas Unicas

Parte importante de la propia Comisión Mixta son las 2 Ventanillas Unicas para trámites de vivienda: la del Instituto AURIS, que atiende a los grupos sociales, y la de la Dirección General de Desarrollo Urbano, destinada a los promotores privados y organismos públicos. Ambas atienden al público, lo orientan y reciben sus propuestas de desarrollos habitacionales, para que finalmente si las opiniones son favorables, se integren los expedientes para su autorización.

Estas ventanillas son el medio y filtro que posibilita a las diferentes promociones de vivienda llegar a la Comisión Mixta, al recibir las

Con el propósito de mejorar la coordinación entre las tres instancias de gobierno en materia de vivienda, en 1994 se llevaron a cabo 3 reuniones del Subcomité Especial de Vivienda del COPLADEM.

Se han transferido funciones a los municipios, habiéndose firmado a la fecha Convenios de Coordinación Administrativa en Materia de Desarrollo Urbano con 9 ayuntamientos: Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Huixquilucan, Ixtapaluca, Metepec, Naucalpan y Tlalnepantla.

Para apoyar la acción en materia de vivienda que realiza la administración estatal, el Instituto de Acción Urbana e Integración social (AURIS) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), editaron un Manual de Autoconstrucción, con el cual se busca que la población beneficiada con el otorgamiento de un paquete de materiales para la edificación de un pie de casa rural o urbano, puedan utilizarlos de la manera más adecuada y eficiente logrando mejorar su hábitat.

Jurídicas

Actualmente se encuentra en proceso de revisión la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del estado de México, incorporando elementos que permitirán hacer más ágiles y sencillos los trámites y requisitos para la producción de vivienda.

Entre las características de la nueva ley, está el mayor énfasis que se da a las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano, transfiriendo a éstos funciones que hasta ahora ha venido ejerciendo el Ejecutivo del estado, como son la autorización de subdivisiones, lotificaciones condominiales, conjuntos urbanos, y en general, todos los actos de fusión y división del suelo.

Otra modificación importante del anteproyecto es la eliminación de la licencia estatal del uso de suelo, como instrumento de control del desarrollo urbano.

En materia de subdivisiones, se reducen los documentos que acompañan a las solicitudes y se hacen más ágiles los procedimientos para su autorización.

La Ley de Asentamientos Humanos del estado vigente incluye la modalidad de Conjunto Urbano, a través de esta figura se hace posible la autorización en un sólo acto, de acciones de desarrollo urbano que llevan implícita la realización de uno o varios actos de división del suelo, tales como subdivisiones y lotificaciones condominiales.

En lo que respecta a conjuntos urbanos y subdivisiones, a fin de reducir los costos de la urbanización se disminuyen las áreas de donación, eliminando las que correspondían al estado e incrementando las de los municipios; se reducen los documentos que deben acompañar a las solicitudes y se establecen procedimientos más ágiles para su autorización. Estas nuevas reglas benefician en particular a las acciones urbanas destinadas a los sectores de menores ingresos.

Se crea la figura de constancia de zonificación, documento que permite al propietario o poseedor de un predio contar con una certificación oficial de las condiciones de utilización del mismo establecidas por el plan.

El crecimiento demográfico de nuestra entidad y la continua expansión de las áreas urbanas, implican concebir nuevas posibilidades de desarrollo urbano dentro de esquemas de planeación. Estas condiciones indican que cuando se demuestre la viabilidad de introducir infraestructura, se podrán urbanizar terrenos fuera de los límites del centro de población.

Todas las modificaciones o adiciones a la Ley, tienen como propósito hacer más expedito el proceso de control y administración del desarrollo urbano, introduciendo aspectos que permitan contar con mayores opciones para lograr un desarrollo urbano planificado, y considerando los programas de vivienda como prioritarios en la ordenación del espacio y la atención de las demandas de la población.

Asimismo, se elaboró el Acuerdo por el que el C. Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del estado de México, faculta al C. Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda para autorizar los cambios de uso del suelo, el cambio de densidad e intensidad del aprovechamiento de predios o el cambio de altura máxima permitida por el respectivo Plan de Desarrollo Urbano, de los proyectos habitacionales de más de 60 unidades, atendiendo peticiones expresadas de grupos sociales, promotores privados y organismos financieros de vivienda, aprobados por la Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda del Estado de México. Esta

facultad permitirá agilizar la autorización de nuevos desarrollos habitacionales una vez que hayan sido dictaminados por la comisión.

Capacitación

En 1994 se llevaron a cabo 4 reuniones regionales con los ayuntamientos, donde se dieron a conocer los diferentes programas de vivienda que se pueden promover e implementar en los diferentes municipios.

Fiscal

En materia de desregulación y desgravación, se disminuyó de 9.54% en 1993 a 8.3% en 1994, los costos indirectos para la producción de una vivienda de interés social.

Bibliografía

1. Iniciativa de **Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México**, GEM, Noviembre de 1994.
2. **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México**, GEM, 1993.
3. **Manual de Autoconstrucción. Programa de Vivienda Progresiva, Pies de Casa Rural y Urbano**, GEM, AURIS, SEDES0, 1994.
4. **Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999**, GEM, Diciembre de 1993.
5. **Producción de Vivienda en el Estado de México**, AURIS, 30/09/94.

PROGRAMA DE MODERNIZACION, SIMPLIFICACION Y ATENCION CIUDADANA D.D.F. - SECOGEF

José Manuel Carrillo Rocha*

Las ventanillas únicas de gestión que recientemente iniciaron sus operaciones en las 16 delegaciones del D.F. no corresponden a un proyecto aislado, tampoco se planearon como objetivo o fin último del Programa de Simplificación del D.D.F., éstas corresponden a una de varias acciones que constituyen el denominado Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, suscrito por el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (PMSA DDF-SECOGEF).

Las acciones que originalmente integraron este programa, fueron tres:

1. Simplificación y homologación de 40 trámites y servicios que se atienden a través de las delegaciones.
2. Edición y difusión de un Manual de Trámites y Servicios al Público del D.D.F.
3. Impresión y difusión de folletos sobre trámites y servicios.

Sobre la marcha se integraron acciones adicionales, con el objeto de establecer medidas de control con participación ciudadana y elementos de modernización en la prestación de servicios al público, entre ellas:

- Instalación y operación de módulos de *Atención Ciudadana-Contraloría Social* en las 16 delegaciones.
- Instalación de líneas telefónicas *SACTEL* en las 16 delegaciones.

* Coordinador Ejecutivo de Ventanillas Unicas del D.D.F. El texto constituye la ponencia presentada en el Seminario de Análisis de Ventanillas Unicas de Gestión en la Administración Pública, celebrado el 30 de septiembre de 1994, en la sede del IAPEM.

- Instalación de la Ventanilla Unica piloto en la Delegación Benito Juárez.
- Acuerdos de facilidades administrativas y subsidio fiscal para regularización de licencias.

Finalmente conocida y evaluada la experiencia de la ventanilla única, instalada en la Delegación Benito Juárez se adicionó una acción más que consistió en la instalación de estas ventanillas de atención en las otras 15 delegaciones.

Respecto a cada una de las acciones antes señaladas, entre las características generales más importantes en su instrumentación, tenemos la simplificación y homologación de 40 trámites y servicios.

Los objetivos que se persiguen son:

- Facilitar al usuario el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Eliminar la discrecionalidad en la tramitación.
- Reducir los costos de operación.
- Dar claridad y certidumbre.
- Homologar procedimientos, requisitos y plazos de respuesta.

Sobre cada uno de ellos se llevó a cabo un diagnóstico respecto al tipo y número de requisitos solicitados en cada una de las delegaciones, el costo, área de pago, tiempo de respuesta, formatos o papelería utilizada y honorarios de atención.

Los resultados de este diagnóstico fueron elocuentes:

- El número y tipo de requisitos solicitados para un mismo trámite era diferente en las 16 delegaciones.
- El número y tipo de requisitos era distinto a lo establecido en los reglamentos correspondientes.
- Se hizo evidente una gran discrecionalidad por parte del personal que atiende al público, aún de la misma delegación.
- Desconocimiento de la Ley de Hacienda del D.D.F. para la aplicación de tarifas.

- Diversidad de horarios para atención al público.
- Necesidad de acudir ante diversas oficinas de la delegación para realizar un mismo trámite.
- Ausencia total de tiempos de respuesta oficiales para resolución de trámites.

Estos resultados fueron planteados al Jefe del D.D.F. a efecto de medir el problema y otorgar al más alto nivel los apoyos requeridos para alcanzar el objeto de la homologación de trámites y servicios. De esta manera:

1. Se convocó a un grupo de funcionarios de nivel de Dirección General de la Secretaría General de Gobierno, Coordinación General Jurídica, Secretaría General de Obras, Oficialía Mayor, Secretaría General de Planeación y Evaluación, Tesorería, Contraloría General y Secretaría General de Desarrollo Social a efecto de elaborar un proyecto de cédula de cada uno de los 40 trámites que cumpliera con los requisitos legales establecidos en leyes y reglamentos respectivos para aplicación única en las 16 delegaciones.
2. Adicionalmente se diseñaron formatos únicos de papelería para la atención de los siguientes trámites:
 - Constancia de uso del suelo.
 - Alineamiento y número oficial.
 - Licencia de uso del suelo.
 - Licencia de construcción.
 - Visto bueno de seguridad y operación.
 - Licencia de funcionamiento de establecimientos mercantiles.
 - Revalidación y traspaso de licencia de funcionamiento.
 - Aviso de cierre de establecimiento mercantil.
 - Solicitud de permiso para la celebración de espectáculo público.
 - Declaración de apertura de establecimiento mercantil.
3. Se celebraron reuniones de trabajo temáticas con los 16 Subdelegados de Jurídico y Gobierno, para el análisis de las propuestas de trámites simplificados y homologados de su competencia; por separado con los Subdelegados de Obras y Servicios Públicos y de Desarrollo Social de las

Delegaciones del D.F., a efecto de analizar y acordar la estandarización de los 40 trámites y servicios seleccionados.

El objeto de estas reuniones fue por una parte, recoger los criterios de las áreas centrales respecto a la norma que se debería establecer, posteriormente obtener el consenso de las unidades aplicativas, es decir las 16 Delegaciones en relación a cada uno de los trámites para adoptar la norma de aplicación general.

Con el producto de estos trabajos fue posible integrar un Manual de Trámites y Servicios del D.D.F., de aplicación general en todas sus unidades administrativas, editado y publicado en abril de 1994.

El manual contiene los 40 trámites o servicios de mayor demanda a nivel delegacional que presta el D.D.F. a través de Direcciones General u órganos deconcentrados de la administración central como son: la Dirección General de Trabajo y Previsión Social; la Dirección General de Servicios de Salud; la Dirección General de Promoción Deportiva; la Dirección General de Reordenación Urbana; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural; la Dirección General de Ecología; la Dirección General de Autotransporte Urbano; el Registro Civil; la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; la Dirección General de Servicios Legales; la Dirección General Jurídica; la Coordinación General del Transporte; la Tesorería; la Procuraduría Social y el Servicio Público de Localización Telefónica *LOCATEL*.

Tiene la finalidad de que:

- La ciudadanía cuente con un instrumento que le de seguridad y certeza respecto a cada trámite que deba realizar o servicio que requiera solicitar.
- Se garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como establecer mecanismos que le ayuden a cumplir sus obligaciones con facilidad.
- En todas las áreas del Departamento del Distrito Federal se observen los mismos criterios para realizar un mismo trámite o prestar un servicio.

- La ciudadanía participe activamente con el Departamento del Distrito Federal en la supervisión y vigilancia del cumplimiento de cada trámite o servicio incluido en el manual.
- Se venzan inercias, prácticas y vicios acumulados a través del tiempo.

La difusión del Manual de Trámites y Servicios al Público se convirtió entonces en un aspecto de la mayor relevancia para su conocimiento por parte de la ciudadanía.

El tiraje original fue de 3,500 ejemplares los cuales se distribuyeron a todas las unidades administrativas del D.D.F.; Delegaciones y órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en cámaras y asociaciones, colegios de profesionales y técnicos, organizaciones sociales y público en general.

El primer tiraje resultó insuficiente y fue necesario imprimir 3,000 ejemplares más, mismos que fueron proporcionados a todos y cada uno de los 2,042 Presidentes de Colonia del D.F., Jefes de Juntas Vecinales y Consejo Consultivo del D.D.F., Directores Responsables de Obras Registradas, Asociaciones de Transportistas y diversas entidades del sector público federal, estatal y municipal.

La SECOGEF contribuyó con el financiamiento de una campaña de promoción por prensa y radio y próximamente se iniciará otra por televisión.

Un elemento adicional para la difusión de esta homologación de trámites consistió en la elaboración de folletos y carteles que se proporcionan y presentan en todas las ventanillas de atención al público de las 16 delegaciones, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Registro Civil y Dirección General de Autotransporte Urbano.

Con lo anterior, podemos decir que el D.D.F. cumplía el compromiso formal e institucional de desarrollar un programa de simplificación de alto impacto a la ciudadanía. Sin embargo, no cubría los elementos necesarios que aseguraran la eficiencia permanente del servicio, no contaba con elementos de control ni contemplaba la incorporación de nuevas tecnologías que estimulen en vez de que obstaculicen y frenen o frustren los esfuerzos institucionales, procedimientos administrativos que

destierren rutinas arcaicas e ineficaces que permitan, además de la mejoría en la prestación de los servicios y atención al público, el desarrollo personal y profesional de los servidores públicos y de la imagen de las oficinas públicas.

Así, se plantearon acciones adicionales dentro del programa, unas para reforzar el esquema de control y otras para modernizar y hacer mas eficiente la atención al público.

Para las primeras, se instalaron y pusieron en operación en las 16 delegaciones, Registro Civil, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y Dirección General de Autotransporte Urbano, módulos denominados de *Atención Ciudadana-Contraloría Social*, adoptando el esquema de Contraloría Social que la SECOGEF ha probado con éxito en diversas entidades del sector público a nivel federal. Estos módulos son atendidos por jóvenes becarios que prestan su servicio social, pagados por la SEDESOL, capacitados por la SECOGEF.

Su función es conocer el Manual de Trámites y Servicios al Público, orientar y dar informes a la ciudadanía, recibir sugerencias y recomendaciones, así como quejas y denuncias.

En los primeros cinco meses de operación de dichos módulos, se atendieron 36,039 solicitudes ciudadanas, de las cuales 32,041 fueron consultas; 2,800 sugerencias; 703 reconocimientos y 495 quejas y denuncias.

Además de los módulos, se instalaron líneas directas denominadas SACTEL cuyo conmutador general y atención directa lo realiza la SECOGEF y su función es precisamente la misma asignada a los módulos de *Atención Ciudadana-Contraloría Social* por la vía telefónica.

Las acciones adicionales para la modernización y eficiencia en la atención al público fueron, en primer lugar, instalar como programa piloto una *ventanilla única* en la delegación Benito Juárez que cubriera las siguientes características:

1. De ubicación.- En áreas de mayor afluencia del público, en la sede delegacional, fácilmente identificable

2. De espacio.- Con la suficiente amplitud para la atención al público, con instalaciones adecuadas para recepción, espera y atención.
3. De construcción.- Area abierta al público, con mobiliario y construcción acorde al estilo arquitectónico de cada delegación, bien señalizada, adecuada iluminación y ventilación, cercana al módulo de *Atención Ciudadana-Contraloría Social* y a la línea SACTEL.
4. De equipamiento.- Con sistema de cómputo y PC's conectadas en red para el control y seguimiento de asuntos.
5. De personal.- Capacitado especialmente en atención al público y con conocimientos sobre el Manual de Trámites y Servicios al Público y sistemas de cómputo, contratado por honorarios.

Esta ventanilla inició operaciones el 13 de abril de 1994, y durante los primeros meses de operación demostró la eficiencia y mejoría en la prestación de servicios al público.

Del 13 de abril al 10 de junio de 1994, la ventanilla única atendió 1,701 trámites, de los cuales 1,189 fueron autorizados, 232 rechazados, y 280 en proceso de resolución .

Sobresalen las solicitudes de trámites para obtener licencias de construcción, uso del suelo, de funcionamiento, anuncios, declaraciones de apertura, de espectáculos públicos y protección civil. El cumplimiento del tiempo de respuesta con el que se atendió al público fue del 100% con relación a los tiempos estipulados en el manual.

Considerando estos resultados, la recomendación de la Asamblea de Representantes del D.F. y la sugerencia de la SECOGEF, el Jefe del Departamento del Distrito Federal aprobó el proyecto para extender el esquema de ventanilla única en las 16 delegaciones.

De esta manera, se enviaron especificaciones para la construcción e instalación de las ventanillas a las 15 delegaciones restantes, se adquirió la Licencia de los sistemas de cómputo, se procedió a la compra consolidada de los equipos de cómputo y a la selección, capacitación y contratación de personal, simultáneamente.

Así, el 18 de agosto de 1994, fueron inauguradas las 15 ventanillas únicas delegacionales para atención al público.

Las solicitudes recibidas en los primeros 15 días de operación de las ventanillas, acumulando las de la Delegación Benito Juárez que inició operaciones en abril de 1994 y que a la fecha reporta 4,788 solicitudes, alcanzan la cifra de 10,339 solicitudes. De éstas el 62% fueron aprobadas, el 12% rechazadas y el 26% en proceso de resolución.

Cabe destacar que del total de solicitudes recibidas solo el 4% reporta atención fuera de los tiempos estipulados en el Manual.

Las delegaciones con mayor número de solicitudes ingresadas son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán y Benito Juárez. En tanto que, los trámites más demandados corresponden a licencias de uso de suelo, microindustria, anuncios, alineamiento y número oficial.

DOCUMENTOS

LINEAMIENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VENTANILLAS UNICAS DE GESTION *

Presentación

La Secretaría de la Contraloría por conducto de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, tiene como una de sus principales funciones impulsar el desarrollo de medidas de desregulación y simplificación administrativa al interior de las dependencias y organismos de la administración pública estatal y municipal, con el objeto de alcanzar mayor eficacia en la gestión pública, mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía, y transparentar las relaciones entre sociedad y gobierno.

Para facilitar las tareas de simplificación administrativa, la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa (CPGSA), elabora guías técnicas e instrumentos de apoyo, de carácter flexible, orientativo, susceptibles de ser adaptados y enriquecidos, de acuerdo a la naturaleza de cada instancia y a las circunstancias específicas del proyecto en cuestión.

En relación al tema que se aborda, es oportuno mencionar que la experiencia del estado de México en materia de ventanillas únicas se remonta a la anterior administración estatal en la que se establecieron 25 de ellas para facilitar el registro de empresas; en la presente administración estatal se han ampliado a 57 ventanillas distribuidas estratégicamente en el territorio estatal.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas puso en marcha dos ventanillas únicas para la promoción de vivienda de interés social y popular, una que atiende a grupos sociales y otra a promotores de vivienda, tanto del sector público como privado.

No son pocos los municipios de la entidad que ya operan ventanillas únicas, otros las instalarán próximamente y algunos más las han

* Documento elaborado por la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, adscrita a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (agosto de 1994).

considerado una alternativa útil y positiva para agilizar los trámites, reducir los costos indirectos asociados, y sobre todo, mejorar la atención al público.

En razón del creciente interés que está despertando el establecimiento de ventanillas únicas de gestión y la ausencia de instrumentos administrativos que orienten su planeación, implantación, seguimiento y control, la CPGSA ha elaborado el presente documento en el que se condensan lineamientos generales básicos, pragmáticos, dirigidos a explicar su naturaleza, objetivos, base jurídica, integración y funcionamiento, recomendaciones básicas para su implantación, y sus procesos de control y evaluación.

Expresamos nuestro deseo por que el presente documento sea útil no sólo a dependencias y organismos auxiliares estatales y a ayuntamientos mexiquenses que tienen proyectado instalar ventanillas únicas sino también a quienes ya las operan, para mejorar su organización y funcionamiento.

Ratificamos el compromiso de actualización constante de los lineamientos, para lo cual solicitamos remitan a nuestras oficinas sus observaciones y sugerencias.

1. Naturaleza

La ventanilla única de gestión es una forma de organización de la gestión pública que facilita de manera ágil, expedita y coordinada la realización de trámites y la prestación de servicios al público usuario, con los consiguientes beneficios de ahorro de costos indirectos derivados de continuos traslados a oficinas centralizadas, dispersas y descoordinadas.

Es además, una instancia de intermediación ciudadano-administración, y de coordinación y colaboración intra e intergubernamental entre unidades administrativas de la administración pública.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Gestionar en un solo lugar y ante una sola instancia el cumplimiento de diferentes trámites y/o servicios administrativos de una manera ágil y expedita, de competencia estatal o municipal, con el fin de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

2.2. Objetivos específicos

- Facilitar a la ciudadanía la gestión de trámites o servicios, al reducir los tiempos de respuesta y los costos derivados de traslados innecesarios al acercar los servicios y las oficinas a los usuarios.
- Fortalecer la coordinación intergubernamental, intersectorial e interinstitucional que permita incrementar la capacidad de organización y respuesta de la administración pública estatal y mejorar la calidad de los servicios y trámites que se presten a la ciudadanía.
- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno, mediante la adopción de acciones concretas dirigidas a modernizar y adecuar la administración pública a los retos sociales.

3. Ventajas

3.1. A los usuarios

- Dispondrán de un medio e instrumento valioso para captar y canalizar las gestiones de ciudadanos y responder a ellas de manera coordinada y ágil.
- Se acercarán los servicios a sus lugares de origen con lo que se ahorrarán costos y tiempos derivados de traslados innecesarios.

- Se evitará que los ciudadanos tengan que acudir ante diferentes y distantes oficinas administrativas para ejercer un derecho o cumplir una obligación.
- Se prevendrá la proliferación de conductas ajenas al interés público al evitar el contacto directo con las unidades administrativas tramitadoras.

3.2. A las instancias gubernamentales

- Se incrementará la capacidad de respuesta ante los reclamos sociales.
- Se generará legitimidad, confianza y credibilidad en la ciudadanía.
- Se optimizarán los recursos disponibles y se ofrecerá una gestión pública más eficiente y ágil.
- Se fortalecerán los canales y mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional e intergubernamental.

4. Base jurídica

La integración y funcionamiento de ventanillas únicas de gestión deberá partir de la voluntad y decisión política de las instancias, dependencias o ámbitos de gobierno involucrados en el proceso, plasmada en un acuerdo jurídico-administrativo que permita reglamentarlas y en el que se determinen las condiciones bajo las cuales se proporcionará el servicio.

El citado acuerdo precisará los compromisos y responsabilidades de las partes involucradas, las acciones inmediatas de desregulación y simplificación administrativa que en el ámbito de sus atribuciones y funciones instrumentarán, y los lineamientos generales bajo los cuales operarán las ventanillas únicas de gestión.

En el caso de ventanillas únicas en las que participen diferentes instancias y ámbitos de gobierno, se sugiere formalizar la suscripción de convenios administrativos entre las partes intervinientes en los que se detalle la forma de integración, organización y funcionamiento de dichas ventanillas.

5. Integración y funcionamiento

La forma de integración de la ventanilla única de gestión está implícita en el acuerdo jurídico y en el convenio de coordinación administrativa y el tipo de ámbitos de gobierno, dependencias y organismos que intervienen está en función de su naturaleza y alcance, de ahí que no se profundizará en este punto, procediendo a la explicación de las distintas etapas de establecimiento, organización y funcionamiento de las ventanillas únicas.

5.1. Elaborar diagnóstico

En primer término, es imprescindible conocer la forma como se prestan los trámites y servicios a cargo de las instituciones involucradas en el proceso. El diagnóstico podrá efectuarse mediante la realización de auditorías administrativas y la aplicación de encuestas a los usuarios para identificar la problemática.

5.2. Estudio de factibilidad

Con base en la elaboración del diagnóstico, se deberá realizar un estudio de factibilidad sobre el costo-beneficio de la implantación de la ventanilla única; las posibles ventajas y desventajas; la determinación de las instancias que intervienen durante el proceso; y la delimitación del lugar en que se instalará la ventanilla única.

5.3. Reuniones de coordinación

Si se cuenta con los apoyos y están dadas las condiciones para el establecimiento de las ventanillas únicas, la instancia administrativa interesada procederá a un primer acercamiento con las demás partes involucradas, convocando a reunión y haciendo explícita la constitución de las ventanillas. Elaborará y entregará los documentos que juzgue convenientes para fortalecer su propuesta.

5.4. Acuerdos jurídicos y convenios de coordinación administrativa

De aceptarse la propuesta, se formalizarán los compromisos y responsabilidad que cada parte asume, mediante la suscripción legal de acuerdos y convenios correspondientes. Como consecuencia de los mismos, las instancias involucradas se comprometen a adoptar medidas de desregulación y simplificación administrativa y proporcionar el apoyo que se requiera para el cabal establecimiento y operación de las ventanillas únicas que se acuerden.

5.5. Definición de mecanismos de implantación

En un principio deben precisarse conjuntamente con las instancias involucradas, los procedimientos y condiciones bajo las cuales se proporcionarán los trámites, los formatos que se utilizarán, los recursos con que dispondrá y la procedencia de los mismos; la elección de la dependencia que fungirá como instancia coordinadora y normativa de la ventanilla única; la capacitación de personal; y la difusión de su puesta en marcha.

Una vez definidos aspectos de organización interna, tendrá que decidirse si las ventanillas únicas operarán en forma inmediata o si se hace una prueba piloto, instalando una ventanilla en un lugar o región previamente determinado, con la ventaja de que este tipo de implantación permitirá observar y corregir deficiencias en su funcionamiento antes de su operación total.

5.6. Elaboración de los instrumentos jurídicos y administrativos

Con el propósito de completar la base jurídica de la ventanilla, se sugiere elaborar su reglamento interno de operación; asimismo, será conveniente integrar los instrumentos administrativos básicos para imprimir racionalidad y eficiencia a su accionar, entre estos se encuentran básicamente el Manual de Organización, Manual de Procedimientos, Manual de Políticas y Normas, entre otros.

Así por ejemplo, algunas de las políticas elementales que deberán regir el funcionamiento de la ventanilla única se mencionan a continuación:

- Los servidores públicos deberán atender con oportunidad y cordialidad a la ciudadanía que solicite algún trámite.
- El personal estará obligado a portar gafete vigente, con el objeto de que el usuario identifique fácilmente al servidor público que lo atendió, en caso de existir alguna inconformidad o sugerencia.
- Deberán permanecer a la vista de los usuarios un listado de los trámites que se ofrecen, los requisitos solicitados, el costo de cada servicio y el tiempo de respuesta, evitando con ello cualquier actitud deshonestas por parte de los servidores públicos.
- Los formatos y los servicios del personal de ventanilla son gratuitos para el público usuario, por lo que están impedidos de recibir dinero o algún otro beneficio por parte de éstos.
- Periódicamente se actualizarán los instrumentos normativos y administrativos para garantizar su vigencia y utilidad.

5.7. Revisión permanente de sistemas de trabajo

Un servicio con elevados niveles de calidad y productividad es distintivo de las ventanillas únicas, por lo que debe establecerse como un compromiso de las instancias involucradas, la revisión constante de los sistemas de trabajo, con el objeto de mejorar la gestión interna, la imagen institucional y de los servidores que atienden al público, y, por supuesto, la atención a los solicitantes.

La renovación de las aptitudes y actitudes del personal de ventanilla es asunto prioritario para elevar la eficiencia, calidad y productividad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, de ahí que sea necesario diseñar e instrumentar programas de capacitación continua y la adopción de políticas de motivación que fomenten y premien el esfuerzo y dedicación de los servidores públicos y desalienten conductas ilícitas.

5.8. Simplificación continua con trámites y procedimientos

Si bien es cierto el establecimiento de ventanillas únicas constituye en sí mismo una medida de simplificación, lo anterior no elimina la posibilidad de revisar periódicamente su funcionamiento para identificar e implantar acciones adicionales tales como la automatización de procesos de trabajo e incorporación de tecnología moderna; el rediseño de formatos; la disminución de tiempos, requisitos e instancias de autorización; facilitar la expresión de quejas, sugerencias e inconformidades, darles su debido cauce y atención, y hacer claros los medios de información a los usuarios.

También podría reflexionarse en la conveniencia de ampliar días y horarios de atención; remodelación y acondicionamiento de los espacios físicos de atención al público; ampliación del número de ventanillas para extender su cobertura y acercar territorialmente los servicios y las oficinas a los usuarios; y la posibilidad de incorporar a las ventanillas únicas a ámbitos de gobierno, dependencias u organismos en un principio no contemplados.

6. Recomendaciones básicas

6.1. Para su implantación

- La ventanilla única de gestión debe iniciar con la elaboración de un diagnóstico de la situación actual en que se presenten los trámites y servicios interrelacionados, y la realización de un estudio de factibilidad en el que se describa el costo-beneficio de su implantación, y se sustenten las razones y conveniencias de su puesta en marcha.
- Previo a la instalación de la ventanilla única se deberán simplificar los trámites o servicios, reducir tiempos de respuesta y de consulta de la información, adecuación de formatos, eliminación de requisitos, etcétera.
- Cuando la ventanilla única sea de naturaleza intersectorial o intergubernamental, deberá formalizarse la voluntad y decisión política de las partes involucradas para su establecimiento.

- El funcionamiento de la ventanilla única debe regirse por un acuerdo jurídico de creación y un convenio de coordinación o colaboración administrativa, que den forma y sustento legal a los compromisos y responsabilidades de las dependencias y organismos participantes. Dicho acuerdo jurídico deberá especificar el alcance de las decisiones que se tomen en el seno de la ventanilla única.
- La ventanilla única dependerá directamente de la más alta autoridad administrativa que se determine.
- Deberá fijarse el origen, monto y aplicación del presupuesto para el establecimiento y operación de las ventanillas únicas, así como los apoyos y recursos que cada institución aportará.
- De igual forma, tendrá que precisarse el tiempo y forma para cumplir con el procedimiento de la ventanilla única, el diseño, elaboración e impresión de los formatos o cédulas que se utilizarán, la capacitación de personal, las políticas generales de prestación de los servicios, la colocación de tableros informativos y los esquemas y procesos internos de trabajo.
- La ubicación de las ventanillas únicas deberá obedecer a criterios de una regionalización idónea conforme al volumen de la demanda del servicio, y será previamente acordada con las partes involucradas, a propuesta de la dependencia que funja como instancia coordinadora. De acuerdo a prioridades y disponibilidad de recursos, la instalación de ventanillas únicas podría realizarse por etapas, municipios o regiones, precisando los criterios acordados en un programa de mediano plazo.
- De común acuerdo con las partes involucradas, deberá seleccionarse la estrategia de implantación más apropiada.
- A través de los medios de comunicación idóneos, impresos o electrónicos, y con un lenguaje accesible, claro y directo, deberá darse a conocer al público en general, información básica y relevante en torno al establecimiento y funcionamiento de las ventanillas únicas.
- Diseñar los mecanismos sencillos, claros y oportunos para la recepción-gestión-respuesta de los trámites y servicios que se efectúan en la ventanilla.

- Con el propósito de garantizar el buen funcionamiento de la ventanilla única se deberán delinear apropiados mecanismos de comunicación, de liberación y colaboración entre las unidades administrativas involucradas en la prestación de los trámites y servicios.

6.2. Para su operación

- Adicional a la difusión general de las ventanillas únicas, anteriormente descrita, se recomienda elaborar y colocar en las oficinas en las que se instalarán dichas ventanillas, carteles o tableros informativos a la vista de los usuarios, en los que se enlisten los servicios que se tramitan, los requisitos solicitados, el tiempo de respuesta, el costo de los servicios, los horarios de servicio, y cualquier otra información que se estime básica y de conocimiento indispensable por los usuarios.
- El personal de ventanilla deberá estar previamente capacitado por las instancias participantes, portará obligatoriamente gafete de identificación en todo momento y se le restringirán al máximo las facultades discrecionales para evitar un uso indebido de las mismas en su propio beneficio.
- En cada una de las ventanillas únicas que se instalen, deberá ubicarse un módulo de orientación e información al público, a cargo de una persona capacitada y dotándosele del equipo, instrumentos y materiales indispensables para ofrecer un mejor servicio, asimismo, deberán colocarse buzones de quejas y denuncias ciudadanas, para facilitar la manifestación de inconformidades, críticas y sugerencias del público usuario. En forma paralela se deberán habilitar otros servicios de apoyo que faciliten en mayor medida la gestión de los particulares tales como, los servicios bancarios y de asesoría técnica.
- Cuando el volumen de servicio lo justifique, deberán instalarse cajas recaudadoras en las ventanillas únicas, o en caso contrario, se sugiere se ubiquen muy cerca de oficinas de receptorías de rentas del Gobierno estatal, o de la Tesorería Municipal.
- Las oficinas de las ventanillas únicas deberán estar apropiadamente acondicionadas y remodeladas, y señalizadas cada una de sus áreas, a fin de que la imagen institucional que ofrezcan, sea acorde con la calidad del servicio que deben proporcionar.

- Finalmente, adoptar como norma y filosofía la revisión permanente de su funcionamiento para incorporar acciones de desregulación y simplificación administrativa que incidan en el mejoramiento integral de la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios que proporciona a la ciudadanía.
- En las reuniones periódicas que se organicen para solventar asuntos relacionados con la marcha de las ventanillas únicas, se deberán procurar que asistan representantes de las unidades administrativas a los que les sean delegadas facultades decisorias por los altos niveles de la jerarquía administrativa y que cuenten con información requerida.
- Adoptar la *afirmativa ficta*, entendida ésta como una respuesta positiva a los trámites o gestiones que el ciudadano efectúa, si la ventanilla única no contesta una solicitud o petición en el tiempo de respuesta previamente comprometido y anunciado.

7. Control y evaluación

Las funciones de control y evaluación de la operación de la ventanilla única de gestión se justifican por la necesidad de establecer criterios de referencia que permitan medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia en el logro de los objetivos y metas predeterminados.

Si bien es la última etapa del proceso administrativo, nadie niega la importancia estratégica del control y evaluación, que cuando son correctamente diseñados e instrumentados, contribuyen significativamente a la solución de problemas existentes (adopción de medidas correctivas), a prever posibles fallas (adopción de medidas preventivas) y a la obtención de mayor eficiencia (optimización de los sistemas establecidos).

La evaluación deberá ser periódica, en plazos establecidos o bien cuando las circunstancias de un mal servicio hagan inaplazable su aplicación. Corresponde a la dependencia coordinadora de la ventanilla única efectuar la evaluación, en base al diseño de indicadores de eficiencia, eficacia, y volumen de demanda atendida, a efecto de verificar el impacto social y administrativo de funcionamiento de la ventanilla única.

Habrà que traducir las acciones de la ventanilla única en indicadores para su posible evaluación, algunos serán cuantificables, medibles, otros

LEGISLACION

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL*

Artículo 1o.-.....

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la administración pública centralizada.

.....

Artículo 4o.-Se deroga.

Artículo 26.-Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Departamento del Distrito Federal.

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994.

Artículo 27.-

I a XXVI.-

XXVII.-Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXVIII.-Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;

XXVIII Bis.-Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos de desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

XXIX a XXXIV.-

Artículo 31.-A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XX.-

XXI.-Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública federal;

XXII.-Se deroga.

XXIII.-

XXIV.-Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

XXV.-.....

Artículo 32.-A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

II.-.....

III.-Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV.-Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V a VII.-.....

VIII.-Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal

correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

IX.-.....

X.-Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XI a XIII.-

XIV.-Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV.-Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XVI.-Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

XVII.-Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos;

Artículo 32 Bis.-A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.-Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II.-Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- III.-Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- IV.-Establecer con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas, sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; y sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos;
- V.-Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, en cumplimiento con las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- VI.-Proponer al Ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- VII.-Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas

cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

VIII.-Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

IX.-Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría con la participación que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

X.-Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los particulares;

XI.-Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

XII.-Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

XIII.-Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales en coordinación, en su caso con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XIV.-Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior y las dependencias y entidades que correspondan;

XV.-Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios

ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

XVI.-Conducir las políticas nacionales sobre el cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;

XVII.-Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

XVIII.-Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XIX.-Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;

XX.-Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes de o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento;

XXI.-Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

XXII.-Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y

tecnológica en la materia; promover que en los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

XXIII.-Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos conforme a la ley de la materia;

XXIV.-Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuyan expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas, en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover, y en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXV.-Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI.-Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVII.-Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXVIII.-Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXIX.-Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XXX.-Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI.-Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente al desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

XXXII.-Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales mexicanas que le correspondan, así como promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;

XXXIII.-Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

XXXIV.-Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales mexicanas que corresponda;

XXXV.-Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

XXXVI.-Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura, así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, con la participación, en su caso, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XXXVII.-Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación y mantenimiento;

XXXVIII.-Promover, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el consumo humano de productos pesqueros, y asegurar el abasto y la distribución de dichos productos, y de materia prima a la industria nacional;

XXXIX.-Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y la fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL.-Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y

XLI.-Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 33.-A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-Conducir la política energética del país;

II.-Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III.-Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

IV.-Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;

V.-Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI.-Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

VII.-Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII.-Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

IX.-Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

X.-Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

XI.-Llevar al catastro petrolero, y

XII.-Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 34.-A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

I a VIII.....

IX.-Participar con las secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

X a XIII.-

XIV.-Regular y vigilar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales;

XV.-Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XVI a XXVI.-

XXVII.-Formular y conducir la política nacional en materia minera;

XXVIII.-Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

XXIX.-Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente, y

XXX.-Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 35.-A la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

I.-Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II.-Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades rurales;

III.-Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

IV.-Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad;

V.-Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;

VI.-Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior, y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura en los lugares que proceda;

VII.-Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

VIII.-Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;

IX.-Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

X.-Promover la integración de asociaciones rurales;

XI.-Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;

XII.-Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

XIII.-Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;

XIV.-Coordinar las acciones que el Ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;

XV.-Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;

XVI.-Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;

XVIII.-Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;

XIX.-Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y

conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;

XX.-Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares, y

XXI.-Los demás que expresamente le atribuyen las leyes y reglamentos.

Artículo 37.-A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

I.-Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.-Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III.-Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV.-Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.-Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.-Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de

que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal;

VII.-Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.-Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

IX.-Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.-Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.-Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración

pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal;

XII.-Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII.-Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.-Informar periódicamente al Ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.-Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.-Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.-Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.-Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX.-Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal;

XX.-Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.-Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.-Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.-Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.-Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.-Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 38.-A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XX.-.....

XXI.-Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;

XXII a XXIV.-.....

XXV.-Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte, así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal;

XXVI a XXXI.-.....

Artículo 39.-A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XXII.-.....

XXIII.-Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados;

XXIV.-Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 43.-Se deroga.

TRANSITORIOS

PRIMERO.-El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

SEGUNDO.-Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto;

TERCERO.-En tanto se concluye la transferencia dispuesta en las leyes respectivas de los sistemas de riego a sus usuarios, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Comisión Nacional del Agua, será la responsable de mantener la operación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios y la participación y apoyo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en los términos de sus facultades;

CUARTO.- El Ejecutivo federal deberá expedir las adecuaciones a los reglamentos interiores correspondientes a las secretarías comprendidas en el presente Decreto;

QUINTO.- Para efectos presupuestales y administrativos, respecto de la Procuraduría General de la República, las reformas al segundo párrafo del artículo 1o. y la derogación del artículo 4o. de esta ley, iniciarán su vigencia a partir de las consecuentes modificaciones a las disposiciones legales vigentes;

SEXTO.- Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenten las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones se transfieren, por virtud de este Decreto, a otras secretarías del Estado, pasarán a formar parte de éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden;

SEPTIMO.- Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley;

OCTAVO.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, absorben tales funciones.

México, D.F., 20 de diciembre de 1994.- Dip. Consuelo Botello Treviño, Presidenta- Sen. José Luis Soberanes Reyes, Presidente.- Dip. Efrén Nicolás Leyva Acevedo, Secretario.- Sen. Mario Vargas Aguiar, Secretario.- Rúbricas.

RESEÑAS DE LIBROS

MORALES PAULIN, CARLOS, DERECHO BUROCRATICO, MEXICO, PORRUA, 1994, 570 pp.

Antonio Huitrón Huitrón *

La publicación de la obra que hoy presenta Carlos A. Morales Paulín representa un acontecimiento de gran significación en el amplio campo de la cultura jurídica del Estado de México ya que la investigación sobre aspectos esenciales del Derecho mexicano, como lo es el Derecho Burocrático, viene a enriquecer en el ámbito local y nacional, los estudios sobre tan importante rama del Derecho social. El plan del libro y la metodología empleados le otorgan a la obra un carácter rigurosamente científico; la exigencia intelectual y la necesidad profesional del autor hacen que la redacción del texto no sea puramente histórico y descriptivo sino fundamentalmente de análisis constructivo a nuestra legislación burocrática.

La obra tiene un carácter orgánico, razonado y sistemático, destacando la lógica jurídica empleada para precisar conceptos. No existe en su elaboración alardes de erudición, que suelen ser frecuentemente recursos con que se pretende impresionar y a la vez ocultar la falta de ideas fundamentales; el número de citas bibliográficas corresponde a la clasificación de los conceptos expuestos. El método jurídico empleado, consistente en la elaboración, construcción y exposición del tema dirigido a un fin inmediato y concreto como lo es el de conocer, analizar y agrupar las diversas normas que integran el Derecho Burocrático, cumple con las exigencias del rigor científico.

Ninguna cuestión de Derecho público puede ser examinada y resuelta si no se conocen los principios y los conceptos fundamentales que sean comunes a todo este Derecho, no sólo al Derecho Constitucional o al Derecho Administrativo. A Carlos A. Morales Paulín, le preocupa la formación de los conceptos, la adopción de un método que ya sea

* Presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, correspondiente en el Estado de México. *El texto constituye los comentarios formulados en la presentación del libro, realizada el 9 de marzo de 1995, en la sede del IAPEM.*

histórico, exegético, científico y aun político, que comprenda operaciones lógicas de inducción y deducción; el estudio del Derecho Burocrático y su exposición en forma de comentarios elaborada sobre datos históricos, textos positivos anteriores, opiniones de miembros de cuerpos constituyentes o legislativos, dan a la obra una unidad orgánica a pesar de las muchas leyes que integran tal rama del Derecho, que como lo hace ver el autor forman una verdadera selva semántica.

En la clásica obra titulada *Introducción a la Filosofía del Derecho*, del filósofo alemán Gustavo Radbruch, cuyo pensamiento jurídico influye en forma notable en el Derecho mexicano, principalmente en la rama filosófico-jurídica de la axiología o teoría de los valores, destaca la idea del Derecho social que el constitucionalismo social mexicano hace suya al insertar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el reconocimiento de las garantías constitucionales en materia de trabajo.

Argumenta Radbruch que el Derecho social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho en cuanto el orden jurídico establece un derecho de tutela fundamentalmente relacionado con las necesidades de los grupos económicamente débiles.

Advierte el filósofo como la concepción jurídico-individualista propia del siglo decimonónico se orienta hacia un tipo de hombre egoísta y calculador, idealmente aislado y a quien se supone en abstracto una igualdad donde y viviendo al margen de todo vínculo social, pero en la evolución histórica del Derecho la concepción individualista se transforma para dar paso a la irrupción de un Derecho social.

Los primeros esbozos de este derecho aparecen en el campo del Derecho Civil que fundamentalmente regula las relaciones entre particulares. Tiene antecedentes en el célebre capítulo de los contratos, en donde se establece que la fuente suprema de éstos es la suprema ley de las partes, así como en varias modalidades del derecho de propiedad en el que se reconoce la primacía del interés general sobre el particular.

De esta trayectoria histórica fue abriéndose paso una nueva concepción del derecho que toma como punto de partida para el legislador al hombre vinculado a la realidad social y a la colectividad como base del sistema jurídico. La idea central en que el Derecho social se inspira no es la idea teórica de la igualdad de las personas sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen. En efecto, detrás del concepto

abstracto de la igualdad de las personas fueron dibujándose nuevas reglas jurídicas que originaron en el terreno social el Derecho del trabajo con las figuras concretas del patrón y el trabajador, del obrero y el empleado con sus rasgos esenciales y específicos, es decir, en sus sindicatos y asociaciones patronales, en su industria y en las relaciones del Estado con sus servidores públicos.

El propósito de haber citado a tan ilustre filósofo, Gustavo Radbruch, inspirador del Derecho social en su concepción humanista, ha sido con la finalidad de aceptar y confirmar algunas de las ideas esenciales que dominan en el texto de la obra que hoy se presenta, donde se reconoce al Derecho social en los regímenes jurídico-burocráticos del sistema normativo como corresponde al Derecho del trabajo, según puede leerse en una de sus conclusiones en la que afirma, el joven jurista, que el régimen laboral responde a los fundamentos del Derecho social, particularmente del Derecho del trabajo; igualmente subrayo la afirmación de Morales Paulín cuando argumenta la necesidad de que el legislador tome en consideración los principios sociales que dieron luz al constitucionalismo mexicano, al momento de votar una norma burocrática e igual deber se impone en lo que atañe a la revisión de las ya existentes.

En efecto, fue en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, donde se plasmaron las bases del Artículo 123, quedando definido en la Ley Fundamental que dichas bases son jurídicas y sociales constitutivas del nuevo Derecho social, independiente del Derecho público y del Derecho privado; frente a estos derechos públicos y garantías individuales fueron desarrollándose las garantías sociales que el Derecho Burocrático hoy consigna. Dentro de esta concepción del Derecho social y sin hacer una enumeración de las garantías sociales que registra el apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal que tuvo como origen aquella reforma constitucional realizada entre los años 60 y 70 en la que el citado artículo quedó dividido en un apartado A) que rige los derechos de los trabajadores en una forma general, y en un apartado B) que se refiere particularmente a los derechos de los empleados o servidores públicos.

En la obra de Carlos A. Morales Paulín, cuando estudia una de las garantías sociales referida al derecho de ascenso del servidor público, o sea aquel derecho que tiene un servidor público a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización e institución en la que labora y presta sus servicios, destaca la importancia que tiene para el trabajador la expectativa y el derecho al ascenso que en otros países, como

en Inglaterra, la selección de los funcionarios públicos es de responsabilidad civil a través de una comisión de servicio de esta naturaleza, donde la provisión de las fuentes de trabajo se encuentran totalmente exentas de injerencias políticas. Al respecto, el autor cita con acierto el estudio del Dr. Guillermo Haro Bélchez en su obra "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública", en México editada por el INAP de España, sobre el tema que se reproduce en estas líneas.

Apoyado en las ideas del especialista citado, Morales Paulín subraya la importancia del tema del servicio civil de carrera para el objeto de que con relación con el Derecho social dé estabilidad y ascenso al servidor público que logre la especialización en las tareas públicas, en donde el mérito administrativo supere al mérito político. Abundando en el estudio de un servicio civil de carrera, después de realizar un examen de los esfuerzos por implantar dicho sistema, analiza y comenta la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Social del 28 de junio de 1963, en el que se establecen las atribuciones de tal comisión reguladas en varios artículos.

Morales Paulín en la redacción de su texto tiene varias e importantes aportaciones al Derecho Burocrático que sería imposible relatar en este momento por el tiempo limitado; solamente nos hemos querido referir a un punto señalado por el maestro Ojeda Paullada, como es la idea de implantar la carrera civil. Que aspecto tan importante y esperando aun que se establezca una verdadera carrera civil en el Estado de México, que corresponda y tenga relación, como lo asienta el autor, atendiendo al criterio científico, al mérito académico, no al mérito político.

Una de las desviaciones mas fuertes de la corrupción en nuestro país se debe no precisamente a las leyes que se dictan, corresponde muchas veces a quien maneja y aplica la ley. La norma burocrática como una garantía social no es simplemente la descripción de un acto laboral o el estudio de las relaciones entre el trabajador y el patrón, o entre el Estado y el empleado público; la norma verdaderamente jurídica es aquella que está integrada por tres elementos fundamentales: el hecho, el dato jurídico y el valor. La valoración de la norma es lo que distingue a cualquiera disposición administrativa; en la norma jurídica se encuentra el elemento de valor: el valor justicia, el valor imparcialidad, el valor honestidad.

Una serie de valores supremos que rigen al Derecho es su humanización, es lo que importa en la carrera civil no solamente la aplicación escueta del precepto sino la valorización de la norma; humanizar el Derecho Burocrático

para establecer esos principios genuinamente humanistas que está esperando el pueblo de México, exaltar los valores, la verdad siempre la verdad en la aplicación de la ley, la honestidad, la lealtad al precepto y una serie de valores que hemos olvidado.

Por eso, para un servidor ha sido una verdadera satisfacción el que se me haya dado la oportunidad de comentar un aspecto, a partir de una idea del joven jurista, conceder el ascenso no al mérito político sino al mérito académico; estableciendo los ascensos a través del mérito académico seguramente la administración pública será más eficaz, más eficiente y más humanista.

