



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

31
245-

LA PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE
LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
FEDERACION EN EL PROCESO DE
SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
RAUL MAYA MORENO

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL CONTROL Y LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.	
1.1 El Control Interno en México	
1.1.1. Antecedentes prehispánicos	5
1.1.2. El control durante la época colonial	9
1.1.3. El control durante la primera etapa del México Independiente	15
1.1.4. El control después de la revolución de 1910	28
1.1.5. El Departamento de Contraloría General de la Nación	34
1.1.6. El control durante el período de 1934 a 1982	43
1.1.7. El Sistema Nacional de Control y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	47
1.2 ANTECEDENTES DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	52
1.2.1 El Programa General de Simplificación Administrativa	57
1.3 BASES JURIDICAS DEL CONTROL Y LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	59
1.3.1. Marco Jurídico del control administrativo	59
1.3.2. Fundamento legal de la Simplificación Administrativa	64
CAPITULO 2 MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	
2.1. CONCEPTO DE ESTADO	66
2.1.1. Naturaleza y contenido del Estado	68
2.1.2. Atribuciones del Estado en México	70
2.1.3. Funciones del Estado en México	73
2.2. ADMINISTRACION PUBLICA Y BUROCRACIA	75
2.2.1. La administración pública mexicana	78
2.2.2. La burocracia	79

2.3.	LA MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO	82
2.3.1.	La modernización administrativa	84
2.3.2.	El sector paraestatal	88
2.4	EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	91
2.4.1.	El control administrativo	93
2.5	LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	99
CAPITULO 3	PROGRAMA DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	
3.1.	ASPECTOS GENERALES DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	104
3.2.	NECESIDAD DEL PROGRAMA	107
3.3.	ACUERDO QUE DISPONE LAS ACCIONES CONCRETAS PARA LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	112
3.4	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	116
3.5	ESTRATEGIAS DE ACTUACION	119
3.6	RESULTADOS OBTENIDOS	122
CAPITULO 4	PARTICIPACION DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA FEDERACION EN EL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	
4.1	CONSIDERACIONES GENERALES	125
4.2.	FUNDAMENTO LEGAL	128
4.3.	FORMULACION DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	130
4.4.	SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROGRAMA	135
4.5	PROMOCION DE PROCESOS DE DESCONCETRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	146
CONCLUSIONES		154
BIBLIOGRAFIA		172

INTRODUCCION

Los efectos de la crisis económica que tuvo su auge en nuestro país durante la década de los años ochentas evidenció la complejidad en las estructuras y el funcionamiento de la administración pública federal en México.

El estado en su función de fomentar los procesos económicos al interior de la sociedad civil y procurar el mínimo de bienestar social intervino directamente en casi todos los ámbitos de la sociedad a través de su administración pública centralizada y especialmente del sector paraestatal.

Este afán intervencionista provocó un excesivo crecimiento del aparato estatal y de la reglamentación de sus actividades, con lo cual la relación Estado-sociedad civil se volvió lenta y compleja, creando además dificultades para lograr un adecuado control de las actividades del sector público y de la correcta utilización de los recursos del Estado.

Lo anterior hace evidente la estrecha relación entre la simplificación administrativa, entendida como un proceso dinámico de corrección y prevención de conductas desviadas hacia lo complejo o que tienden hacia ello, y el control administrativo público cuya función consiste en prevenir actividades realizadas por los servidores públicos que atenten contra los intereses de la sociedad y del Estado; además de verificar el adecuado funcionamiento de la administración pública federal y de la utilización congruente de los recursos públicos.

Fue precisamente esta relación entre la simplificación y el control que hizo necesaria la creación de un organismo público al más alto nivel político administrativo para instrumentar el proceso de simplificación de la administración pública federal, así como su coordinación, evaluación y control.

Este es uno de los motivos por los cuales se creó a finales de 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y como una de sus funciones se le asignó la obligación de instrumentar anualmente (con la participación de las dependencias y entidades involucradas) el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, además de su evaluación permanente para verificar su cumplimiento.

Consideramos que la simplificación de la administración pública federal mexicana es un proceso de gran importancia, ya que le permite al Estado adaptarse de manera flexible a los cambios que se dan actualmente tanto al interior del país como a nivel mundial, para con ello dar respuestas eficientes a las demandas de la sociedad y los grupos que la conforman.

Todo lo anterior despertó el interés por abordar en el presente trabajo el estudio del proceso de simplificación de la administración pública federal, la problemática que ha enfrentado y los logros que ha tenido, así como cual ha sido la participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en dicho proceso.

Ello con el propósito de analizar de que manera el Estado, a través de su administración pública, enfrenta y resuelve la problemática que se le presenta a su interior a fin de realizar los cambios necesarios para lograr su propia supervivencia y de la sociedad a la que representa.

Con base en lo arriba mencionado, el presente trabajo fue estructurado de la siguiente manera:

El primer capítulo, se refiere a los antecedentes históricos y jurídicos de control y la simplificación administrativa.

En la primera parte se analiza el control interno en México, desde la época prehispánica hasta nuestros días, haciendo énfasis en la creación del departamento de Contraloría General de la Nación, que funcionó de 1917 a 1932 y fue el antecedente directo de lo que es actualmente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la segunda parte se realiza un análisis de los intentos que se han llevado a cabo a partir de 1917 y hasta la fecha para simplificar el funcionamiento de la administración pública federal; la tercera parte hace referencia a las bases jurídicas del control y la simplificación administrativa, desde las disposiciones constitucionales hasta los manuales de procedimientos de la SECOGEF.

El segundo capítulo se refiere al marco teórico-conceptual del control y la simplificación administrativa, y ofrece -- una serie de conceptos como son: Estado, administración pública, burocracia, modernización, control, simplificación, etc. que nos ayudan a comprender mejor el por qué la necesidad de la simplificación administrativa.

El tercer capítulo se centra en la descripción y análisis del Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal como parte medular del presente trabajo, ahí se expone la necesidad del programa y los acuerdos presidenciales que le dieron forma, como está estructurado, cuáles han sido sus estrategias de actuación y qué resultados se han obtenido desde que se puso en marcha.

El cuarto capítulo contempla la otra parte esencial de este trabajo que se refiere a la participación de la SECOGEF en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, aquí se hace un análisis de sus funciones al respecto, su fundamento legal y participación en el seguimiento y evaluación del programa, así como de la promoción de procesos de desconcentración y descentralización administrativa.

Finalmente existe un apartado donde se vierten las conclusiones a las que se llegó después de la fase de investigación y análisis.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICO - JURIDICOS DEL CONTROL Y LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

EL CONTROL INTERNO EN MEXICO

Antecedentes Prehispánicos.

"Hacia 1428 los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, al frente de la -- cual se encontraba Itzcóatl, quien inició la estratifica--- ción social, organizó la ciudad de Tenochtitlan, estableció los cargos administrativos y judiciales. También durante - su reinado se establecieron las órdenes militares y se re- partieron las tierras entre los nobles y calpullis; o sea - Tenochtitlan adquirió la capacidad para convertirse en el - señorío y centro principal de la cuenca de México".¹

Los reinos que formaban la triple alianza, estaban formados cada uno de ellos por un núcleo de población de un mismo -- origen étnico y de numerosos pueblos de distintas razas que habían sojuzgado.

Todas las provincias conquistadas por los aztecas pagaban - tributo al rey según la tasa que se les había prescrito, -- también pagaban tributo los mercaderes y los artesanos. -- Los tributos consistían en animales, frutas, minerales y -- productos elaborados por los artesanos.

Pero además los colonos de las propiedades de los nobles y guerreros distinguidos les pagaban tributo en lugar de pa-- garle al rey y estos a su vez prestaban servicios persona-- les al rey en actividades administrativas, religiosas y mi-- litares; los habitantes de los calpullis tributaban al jefe del barrio y al rey.

1.- LOPEZ ROSADO, DIEGO. Curso de Historia Económica de --- México, UNAM. 1981. PP 28-29.

"Todas las contribuciones antes mencionadas, junto con los regalos de los gobernadores de las provincias y señores de los lugares, además de los despojos de guerra, constituían la Hacienda Pública".²

En esta época de nuestra historia existía una organización altamente jerarquizada y un estricto control de la hacienda pública, gracias a lo cual era posible "sostener una sociedad populosa y compleja con una división social del trabajo que incluía tanto especialización en distintas actividades productivas, como estatificación social y que en lo político contemplaba una especialización temporal en las actividades militares ceremoniales y gubernamentales, por ejemplo los funcionarios superiores realizaban además actividades religiosas y militares".³

La organización fiscal del Imperio azteca estaba bien estructurada, teniendo como máxima autoridad al Cihuacóatl quien tenía a su cargo la administración de la hacienda pública, cuidando de su distribución y buen empleo. Bajo él estaba Hueycalpíxqui quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos. Los calpíxque eran los funcionarios públicos que tenían como función abrir los caminos, limpiar las calles y cobrar el tributo tanto de los mismos aztecas como de los pueblos sojuzgados, su función también se extendía a los campos de batalla ya que debían llevar una minuciosa cuenta y razón de todo lo ocurrido, de todo lo gastado y todo lo adquirido.

Mediante su sistema fiscal los aztecas llevaban una cuenta exacta de las entradas de la hacienda pública, tanto por concepto de sus tributos como por los de los territorios conquistados.

- 2.- LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. SECOGEF-FCE. 1985. PP. 26-27
- 3.- CARRASCO, PEDRO. - Historia General de México. MEXICO. El Colegio de México. 1981. PP. 186-187

El control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública correspondía al Cihuacóatl, quien para desempeñar su función adecuadamente contaba con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de -- los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse a lo que de antemano y por bien público estaba determinado.

Las actividades y funcionarios mencionados tenían funciones de control preventivo en materia hacendaria, pero también -- existían entre los aztecas medios de control represivo contra los funcionarios públicos, principalmente contra calpixque, pues si estos incurrían en malos manejos de la recaudación de los tributos se les tomaba prisioneros y se les condenaba a muerte; además sus bienes pasaban a las arcas del -- rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

Sobre los demás funcionarios públicos que formaban el com---plejo aparato administrativo existían mecanismos de control preventivo, pero en especial sobre los jueces, todos pasaban por un cuidadoso proceso de selección de tal manera que se -- procuraba que fuesen personas nobles y ricas y ejercitadas -- en las cosas de la guerra, de buenas costumbres, prudentes y sabios, que no fuesen borrachos, ni amigos de aceptar dádi--vas. Otro medio de control preventivo es que los funciona--rios menores se turnaban en el desempeño de sus funciones de tal manera que por este medio se evitaba que incurriesen en -- actos de corrupción por permanecer inamovibles en su cargo.

Los funcionarios estaban libres del tributo pues el rey se -- encargaba de su sustento y alojamiento, además que recibían -- productos y servidumbres del pueblo, según la calidad y cargo de cada uno.

La continua permanencia en los tribunales, desde comenzar el día hasta tarde, era otra medida preventiva para evitar la -- corrupción de los jueces, aunado a otros como el estableci--miento de penas capitales contra los jueces que cometían in--

Justicias, además estos funcionarios debían dar cuenta al -- rey, a través de juntas periódicas, de los litigios pendientes.

El control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios públicos, "consistían en penas rigurosas, acordes a la responsabilidad que revestía el cargo oficial.

Tales penas iban desde la simple amonestación, cuando el caso no era grave, hasta la pena de muerte si la falta era importante, este último caso era aplicable sobre todo a los -- jueces y a los recaudadores de impuestos, existía, además, -- la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su -- casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez. La pena de muerte se imponía a los jueces cuando daban una -- relación falsa al rey respecto del estado de un asunto e imponían sentencias injustas, también entre los aztecas eran -- punibles con la pena capital los cohechos y la falta de imparcialidad".⁴

Estos mecanismos de control, tanto preventivo como represivo originaron entre los aztecas un aparato administrativo bien organizado que controlaba los recursos fundamentales, la --- tierra y el trabajo y reglamentaba las actividades más importantes del imperio en sus aspectos económico, político, religioso, militar y cultural. Además mediante el eficiente aparato administrativo público el gobierno participaba en los -- procesos de producción y decidía las líneas generales de la distribución de la riqueza, lo que llevó al florecimiento -- del pueblo azteca.

EL CONTROL DURANTE LA EPOCA COLONIAL.

El descubrimiento de América por parte de los españoles significó un paso importantísimo en la política internacional - desarrollada por la monarquía española que tenía como fin su expansión económica, pero aunque habían conseguido unificar y consolidar el poder del Estado, no contaban con la infraestructura necesaria para la administración de los nuevos hallazgos. Por otra parte durante el siglo XVI la política española estuvo orientada primordialmente a la defensa de la fe católica, lo cual requería de abundantes medios materiales por lo que se creó una vasta organización administrativa y financiera en los territorios conquistados, especialmente en el territorio de la Nueva España.

Después de 1524 se integró el Consejo de Indias que tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial; era el único capacitado para resolver problemas operativos de las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial, esto durante los primeros doscientos años de la colonia.

En los territorios conquistados la Corona inició una administración jerarquizada mediante la creación de los virreinos y de los funcionarios encargados de su organización: virreyes, capitanes generales, gobernadores y oidores, estos últimos desempeñaban funciones de inspección y supervisión por un largo período de tiempo lo que le daba continuidad a sus acciones, aunque por la lejanía de la metrópoli y la extensión de los nuevos territorios influyó para que "La organización y administración de la colonia fuera sumamente compleja y con frecuencia hubiera indefiniciones en las actividades de los funcionarios, además que los límites y jurisdicciones no estaban precisados con claridad".⁵

5.- FLORES CABALLERO, ROMEO. Administración y Política en la Historia de México. México, FCE-INAP, 1988 P. 26

Esto ocasionaba tardanza en el trámite y solución de los asuntos oficiales y una excesiva corrupción junto a la estructura administrativa formal y para responder a las quejas de los colonos y a los abusos de poder, la monarquía organizó acciones de control y supervisión conocidas como residencias y visitas; la primera consistía en un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al concluir su gestión. La visita que era privada, servía para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región.

LA ORGANIZACION FINANCIERA COLONIAL.

La organización administrativa de la Hacienda Real en la Nueva España tenía características bien definidas que permanecieron inalterables durante los dos primeros siglos de dominación colonial, pero en el siglo XVII ya presenta cambios importantes en su estructura organizativa por el efecto de las reformas borbónicas.

En el período colonial existía un poder absoluto del rey en todo lo relativo al fisco y no hubo una organización financiera distinta para cada territorio sino una sola para todos.

La hacienda pública estaba centralizada, como estaban centralizadas todas las funciones del gobierno en la persona del rey, el cual se auxiliaba de sus secretarios o de los miembros de los distintos consejos para el despacho y control de los asuntos públicos.

"El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores -- que integraron la Administración Central compuesta por el -- rey, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Estos órganos radicaban en la península y coexistieron con los funcionarios residentes en la Nueva España".⁶

El rey en su calidad de señor absoluto poseía facultades --- omnímodas en lo relativo a la hacienda, algunas de las cuales (dirección e impulso de la misma) las delegó en los demás órganos superiores de la administración o en las autoridades gubernativas que lo representaban en los nuevos territorios, y conservó su derecho a fijar los gastos de la Hacienda, establecer los impuestos que estimaba convenientes o a ceder parte de los ingresos procedentes de éstos, establecer los salarios de los distintos funcionarios fiscales, autorizar la modificación del mismo, y algo muy importante él nombraba directamente a los oficiales reales.

La suprema dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo - del Consejo Real y supremo de las Indias que tenía entre sus actividades dos funciones sumamente importantes: una velar - por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, a través de dos vías diferentes; mediante inspecciones directas a los -- distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de -- los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar.

La Casa de Contratación de Sevilla fué el organismo rector - del comercio peninsular con las Indias, y una institución de gobierno con atribuciones políticas, fundamentales en el orden fiscal.

El Consejo de Hacienda fué un organismo que durante el período de 1557-1562 mantuvo la dirección suprema de la Real Hacienda de la Nueva España y posteriormente se encargó de resolver los problemas fiscales, nombrar funcionarios diseñar los impuestos especiales y pagar los salarios de los empleados de la Corona.

Los oficiales reales eran propiamente los funcionarios fiscales y en ellos descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias y fué a través de ellos que el estado español hizo notoria su presencia en defensa de -- los derechos fiscales de la Corona, durante el período en -- que más se acentuó el predominio de los intereses privados, gracias a la amplitud de sus atribuciones y responsabilidades. "Los oficiales reales de Hacienda eran responsables -- del cobro de los impuestos, la administración de los tributos indígenas y del pago de cruzadas, alcabalas, servicio -- postal, arriería, mesada y de los principales monopolios de la corona, como la plata, oro, sal, naipes, timbres y tabaco".⁷

Los cuatro oficiales reales de Hacienda fueron:

- a) El contador que ejercía funciones de control sobre lo que entraba y salía de la caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y demás cosas que se mandaban pagar.
- b) El Tesorero que se encargaba de recibir los ingresos de la Hacienda Real, así como de realizar los pagos correspondientes.
- c) El Factor con funciones de inspector y era un gerente real de negocios.
- d) El Veedor, era una especie de contralor, ya que tenía que asistir a las fundiciones y rescates y a todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que se hubiesen de hacer por parte de la Hacienda Real.

Además existían en esta época ciertos funcionarios denominados comisarios que apoyaban de manera auxiliar a los oficiales reales en el manejo y control de los bienes de la Corona.

El control hacendario durante la época colonial fue objeto de estricta vigilancia y como mecanismos de control de la Hacienda Real podemos mencionar: El principio de administración conjunta o actuación colegiada que tenía como objeto evitar que se cometieran fraudes u otros delitos por parte de alguno de ellos pues la responsabilidad de las acciones de uno era para todos; los juramentos de los oficiales reales al inicio de su gestión; los inventarios periódicos; los que con minuciosa reglamentación debían llevar los oficiales reales; la rendición de cuentas; las pesquisas; las residencias y las visitas también fueron medios de control de la actuación de los oficiales de la Real Hacienda.

A veces la Corona requería el apoyo de la burocracia estatal

(Virrey, gobernadores, presidentes, regidores, etc.) para -- asegurar la buena administración y gobierno de las tierras - conquistadas, quienes a su vez eran objeto de mecanismos de control en su actuación para prevenir o corregir los abusos de poder que podrían cometerse o para hacer más eficiente su actuación.

"La organización política, económica y administrativa de la Nueva España, incluyendo todas sus instituciones se mantuvo más o menos inalterada hasta fines del siglo XVIII, cuando - la situación económica y política de la Corona cambió radicalmente, obligándole a realizar ajustes y reestructuraciones a fin de mantener unidos sus dominios. Para neutralizar a la antigua burocracia y ordenar las reformas se emprendió una intensa reorganización administrativa en la Nueva España mediante la creación del sistema de intendencias para descentralizar el poder concentrado en el virreinato y con la finalidad de revitalizar el orden político, fomentar la industria, el comercio y la agricultura y, sobre todo, procurar - aumentar los ingresos a la hacienda pública.

Durante este período se logró un gran éxito en la reorganización de la Hacienda Real, simplificando procedimientos y haciendo ágiles los mecanismos de vigilancia y control".⁸

Esta reforma administrativa y económica logro una mayor eficiencia en todos los ordenes del quehacer público e impulso el resurgimiento económico de la Colonia.

EL CONTROL DURANTE LA PRIMERA ETAPA DEL MEXICO INDEPENDIENTE

Habiendo alcanzado México su independencia de España en 1821, el primer gobierno independiente centró sus esfuerzos en resolver tres problemas fundamentales que eran: 1) conseguir los fondos necesarios para el funcionamiento de la administración pública; 2) definir el tipo de estado que adoptaría; 3) lograr la pacificación del país.

En 1821 la organización de la administración pública mexicana estaba constituida por cuatro ministerios que eran: Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores; Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Secretaría de Hacienda y Secretaría de Guerra y Marina.

Esta base organizativa se mantuvo hasta 1853, año en que se adicionó el Ministerio de Fomento.

Durante esta etapa el Estado intervenía en la esfera económica a través de instituciones descentralizadas tales como: -- La Dirección General de la Renta del Tabaco; El Banco de --- Avlo para el Fomento de la Industria Nacional; y el Instituto de Geografía y Estadística.

Ya desde esa época el Estado le confiere gran importancia a la administración pública paraestatal, como instrumento económico, aunque ello motivó el crecimiento de este sector --- pues "cada institución nacida asumía el estatuto de patrimonio nacional provocando que se acumulara institución tras -- institución hasta formar un gigantesco organismo de estado".⁹

Para organizar las finanzas y modificar el sistema que venía operando desde la época de la colonia, la Secretaría de Hacienda realizó esfuerzos para reorganizar la Hacienda Pública, más sin embargo por la incertidumbre en que se vivía en-

esa época de nuestra historia "no hubo oportunidad de probar la eficiencia del aparato administrativo ya que ningún gobierno fue capaz de integrar y ejecutar un presupuesto basado en la ortodoxia administrativa".¹⁰

ORGANIZACION Y CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

Antes de 1824 fueron pocas y de escasa importancia las determinaciones adoptadas en el ramo de la contabilidad hacendaria, entre las que podemos mencionar: La Junta Provisional - Gobernativa dispuso en 1822 que los intendentes le enviaran cada quince días un estado de ingresos y egresos claro y --- circunstanciado de las tesorerías principales y foráneas del distrito respectivo; se ordenó que nadie que manejara caudales pertenecientes a la hacienda nacional dispusiera de ---- ellos sin orden expresa del ministro de hacienda; se suprimió la Tesorería y Contaduría de Ejército, cuyas funciones - fueron reasimidas por la Tesorería General; Se suprimieron - los agentes fiscales del gobierno federal en los estados, -- quienes en 1824 fueron sustituidos por los comisarios generales para los ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra en Cada Estado.

Las atribuciones de los comisarios consistían en el cobro y distribución de los productos de las rentas y contingentes - de los Estados y cuantos ramos se destinaran al crédito público.

En 1824 se expidió la Ley intitulada "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" cuyos principales objetivos eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda (Unidad de control; y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por -- cuentas originales para que fuera más exacta la cuenta general y para que este examen de las cuentas parciales permitiera al secretario vigilar las operaciones de las oficinas que le estaban subordinadas.

El sistema de organización de la Hacienda Pública implantada en 1824 se estructuró fundamentalmente con la creación de un

Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

En 1830 se inició un proceso de desconcentración hacendaria-delegando facultades de dirección y administración de la Hacienda Pública, se estableció la Dirección General de Rentas, bajo cuya inspección estarían todos los ramos de la Hacienda que se administraban Por cuenta de la Federación, se organizaron oficinas distribuidoras en los estados, se establecieron las comisarías generales y subcomisarías dependientes de la Tesorería General a la cual se le dió una nueva organización y se aumentaron sus atribuciones.

"Como medidas de control sobre los funcionarios de la Hacienda Pública. Se establecieron las siguientes: no podía ser ministro o empleado de la Tesorería General quien hubiese -- malversado caudales públicos o privados; los ministros eran responsables de todos los fondos que se custodiaban en la tesorería y de los pagos que se hacían; los ministros estaban sujetos a responsabilidad mancomunada; y los ministros y empleados no podían recibir gratificaciones u obsequios, siendo privado de su empleo quien contravenía esta disposición".¹²

La actividad de los empleados de las comisarías estaba regulada por los siguientes medios de control: Otorgamiento de caución, actuación colegiada de los contadores tesoreros, obligación de estos últimos de formular observaciones a las ordenes de los comisarios y la acción popular que en su contra podía ejercer cualquier ciudadano.

A partir de 1935 se establece en México, el régimen centralista, organización política y administrativa en la que el Supremo Gobierno de la Nación prevalece sobre los de los estados y las disposiciones que de él emanen tiene observancia obligatoria en toda la república.

En 1837 el ejecutivo expidió el decreto mediante el cual el sistema general hacendario quedó estructurado de la siguiente manera: se ubicaron en un solo rubro las rentas públicas; se dividió la administración de los caudales públicos en dos ramos separados, recaudación y distribución; se suprimieron los comisarios y subcomisarios.

Como mecanismos de control se estableció que los jefes superiores de hacienda deberían cuidar de la recaudación de los caudales pertenecientes a la nación y vigilar la distribución de los mismos; practicar a las oficinas recaudadoras y a las casas de moneda cortes de caja mensuales y anuales y debía haber una actuación colegiada del tesorero y el oficial primero contador en el desempeño de sus funciones.

Todas las disposiciones sobre contabilidad fiscal tenían como objetivo primordial llevar a cabo un control del presupuesto público, para lograr de manera general, llevar a cabo las políticas del gobierno centralista y hacer más eficiente su administración, objetivo difícil de lograr dada la inestabilidad política que se vivía.

Mediante el Plan de Ayutla se terminó con la dictadura de Antonio López de Santa Ana en 1854, acontecimiento que llevó a la presidencia a Juan N. Álvarez quien en 1855 deja la presidencia en manos de Ignacio Comonfort quien gobernó hasta 1858 y estableció las bases de una sólida administración pública que tuvo como principios rectores: La lucha contra la corrupción, la moralidad la economía de la administración, la simplificación de los trámites administrativos y la creación de un presupuesto de la Nación, con facultades para revisar los presupuestos estatales. Para lograr su propósito dividido entre el gabinete en seis secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda, Justicia, Fomento y Guerra.

En esta etapa se expidieron varias leyes que reformaron y --
dieron definición al estado mexicano, tales como:

La Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y territorios, mejor conocida como Ley Juárez; La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, mejor conocida como Ley Lerdo; La Ley Orgánica del Registro Civil; la Ley de Imprenta y la Ley de Presupuestos Generales. Es importante señalar que estas leyes -- promovieron la reforma y desarrollo estructural de la administración pública lo que posibilitó a su vez la reforma política del Estado, que dió sus primeros frutos con la publicación de la nueva constitución política de 1857, que fue de corte liberal.

En 1861 Benito Juárez salió victorioso en las elecciones y -- fue declarado Presidente Constitucional, después de haber en cabezado como presidente interino la lucha por reimplantar-- el orden constitucional roto por la sublevación de Félix --- Zuloaga contra el gobierno de Comonfort. Juárez definía en -- su lucha los principios del liberalismo: La reforma política, la reforma administrativa y las bases de la organización del país que fueron las bases de su período presidencial --- (1861-1865), sin embargo se puso especial empeño por reali-- zar una reforma administrativa a fondo, ya que la anarquía -- imperante durante la lucha armada había undido a la administración pública en un caos.

Las primeras medidas que tomo el gobierno fueron:

Reducir las Secretarías de Estado a cuatro; Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público y de Guerra y Marina; disminuir el número de empleados y de miembros del ejército; crear la Lotería Nacional y finalmente asegurarse que todos los ingresos de las aduanas y de las oficinas recaudadoras de rentas entraran íntegros a la Tesorería General a fin de estructurar un presupuesto que permitiera cumplir con los planes -- de reforma.

En 1862 se inició la intervención francesa por lo que los -- programas de reforma política y administrativa que había --- anunciado el gobierno se suspendieron, y fue hasta 1867 que el gobierno procedió a dictar las medidas administrativas co rrespondientes para volver a la normalidad después de derrotar a los enemigos de la república.

En 1871 hubo elecciones para presidente de la república, las cuales ganó Benito Juárez, fue entonces que inició una etapa de modernización en varios aspectos de la administración pública. "En el área financiera la reforma administrativa con centró en la reorganización hacendaria, particularmente en la formación de los presupuestos de ingresos y egresos a fin de planear adecuadamente el gasto público"¹³

El gobierno de Juárez diseñó los fundamentos de la administración pública de los gobiernos subsecuentes, en particular las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda pública, educación y equilibrio de poderes.

Es muy importante dejar asentado que el estado mexicano durante la primera mitad del siglo XIX intervenía, a través de la administración pública, en diferentes esferas de la sociedad, esto a través de entidades administrativas que forman parte del gobierno pero que son de naturaleza distinta a los ministerios, y por lo tanto se denominan entidades descentralizadas o paraestatales.

Por ejemplo en este período existían: "La Tesorería General, la Dirección General de Alcabalas, la Aduana de México, La Casa de Moneda y la Dirección General de la Renta del Tabaco, todas las cuales desempeñaban funciones económicas; La Administración de Correos prestaba un servicio público y percibía ingresos para el erario; El Monte de Piedad y el Hospital de Pobres desempeñaban funciones de asistencia pública; -

El Banco de Avío y posteriormente la Dirección General de Industria Nacional fomentaban el desarrollo manufacturero; las Juntas mercantil y de minería estimulaban el desarrollo de sus respectivos ramos; la Junta de amortización de la moneda del cobre atendía la solicitud de créditos para estimular actividades comerciales, mineras y productivas; la Academia de San Carlos, la Universidad Nacional y Pontificia y la Escuela de Medicina realizaban actividades relacionadas con la --educación".¹⁴

En 1855 se crearon las bases de un nuevo sistema hacendario, extinguiendo la Dirección General de Impuestos; la Dirección General de Correos y la Contaduría de la misma oficina y la Dirección General de Contribuciones Directas, las funciones que estos organismos desempeñaban, así como sus atribuciones quedaron a cargo de la Secretaría de Hacienda. Las Jefaturas de Hacienda y Tesorerías departamentales fueron suprimidas y sus atribuciones fueron desempeñadas por los tesoreros de los estados.

Como funciones de la Secretaría de Hacienda se contemplaban las siguientes vigilar la exacta recaudación de todas las --rentas; intervenir en el corte de caja de todas las oficinas de Hacienda; presidir las Juntas de almonedas de cualquier --efecto o bienes en que el erario tuviera intereses y vigilar que no se cometieran fraudes en las libranzas de las casas --de moneda.

Como medios de control para la función hacendaria, los Jefes superiores tenían la obligación de llevar un libro y de asentar en una foja todos los ramos de entrada, haciendo en cada partida una breve narración del motivo del ingreso y egreso; también los Jefes de hacienda debían integrar y remitir mensualmente su cuenta a la tesorería general para su glosa y --además debían afianzar su manejo con doble cantidad del suelto anual que tenían señalado.

Durante el gobierno de Juárez se estableció una Junta superior de hacienda que se encargó de liquidar la deuda nacional, cobrar los créditos activos del erario, administrar y realizar los bienes nacionalizados, percibir ciertos fondos que se le consignaron y distribuir el producto de estos entre los acreedores de la Nación.

En 1867 se reorganizó nuevamente la Secretaría de Hacienda, mediante la cual se estableció que todas las oficinas generales de Hacienda dependerían en lo económico, administrativo y directivo única y exclusivamente de dicha Secretaría, quedando sujetas a la Tesorería General sólo en lo concerniente a recaudación y distribución de los caudales públicos. Aunque esta sección de la Secretaría ya que tenía que sujetarse a las ordenes del ministro de Hacienda, aunque formalmente funcionaba como un ente separado.

En este mismo año se expidió un reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del erario federal, que dió las bases para eficientar el manejo y control del gasto público y de la actuación de los responsables del mismo.

Emanado de una revuelta militar, Porfirio Díaz llegó al poder con el prestigio militar de haber luchado honrosamente en las campañas de Reforma y contra la Intervención y el Imperio. El porfiriato duró de 1876 a 1910, durante la primera etapa sesentaron las bases del modelo de gobierno de la dictadura en sus aspectos político, administrativo y económico y la segunda etapa de 1844 a 1910 se consolida el modelo de gobierno del porfiriato.

El gobierno de Díaz tenía como propósitos respetar el principio del federalismo, respetar las garantías individuales, eliminar la corrupción en la administración pública y crear una sólida infraestructura económica para lograr el progreso del país.

En 1880 fue electo presidente constitucional el general --- Manuel González quien continuó con los postulados del go--- bierno anterior sobre todo en lo relativo a la política ferrocarrilera. Pero no tuvo éxito en el manejo de las finanzas públicas pues había escases en el erario y dificultades para cubrir los gastos de la administración pública, es decir predominaba un desorden administrativo. "Ante esta si--- tuación Porfirio Díaz vuelve a ser electo en 1884 y su primera tarea consiste en reformar la hacienda pública para lo cual se pusieron en práctica acciones para aumentar los ingresos y economizar en el gasto corriente, puso en marcha - un plan general de reorganización administrativa de la ha--- cienda pública. Reformó las oficinas federales de hacienda, modificó la Ordenanza General de Aduanas; cesó a los emplea--- dos supernumerarios; estableció una Comisión Consultiva de Crédito y renegoció el pago de la deuda pública."¹⁵

Otras acciones encaminadas al fin propuesto fueron:

Instaló la Dirección de la Deuda Pública; reprimió el con--- trabando; redujo los sueldos de los empleados; suspendió el pago de créditos a las aduanas y exigió eficiencia y moralidad en la recaudación y la distribución de recursos finan--- cieras.

En esta etapa se reestructura la administración pública con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Pú--- blicas, con lo cual el gabinete estaba formado por siete se--- cretarias: Relaciones Exteriores, Gobernación Justicia e --- Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina y la de Comunicaciones y Transpor--- tes y Obras Públicas.

Para lograr una administración más eficiente se dictaron -- una serie de medidas administrativas y se crearon varios or--- ganismos públicos descentralizados con lo cual el aparato -

administrativo estatal comenzó a crecer enormemente, entre ellos estaban:

El Banco del Monte de Piedad, la Junta de Beneficiencia Privada, el Instituto Médico Nacional, la Caja de Ahorros y -- Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda, -- la Junta Explotadora de la Flora y Fauna Nacionales, La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la -- Agricultura, la Universidad Nacional de México, la Lotería Unica, la Comisión de Estudio para el Crédito Público, la -- Escuela Normal de Profesores, La Administración General de Correos, la Comisión para el Estudio del Sistema Monetario, el Departamento de Inspección de las Instituciones de Crédito, la Comisión para la Compra y Distribución del Maíz y -- Frijol, la Dirección General de Agricultura, la Dirección -- de Contabilidad y Glosa, la Ordenanza General de Aduanas. -- la Cámara Nacional de Comercio etc. Con esta serie de organismos el gobierno intervenía de manera restringida en aquellas actividades que fundamentaban la participación del capital privado, especialmente el internacional, en actividades productivas que permitieran al país un crecimiento económico estable, pero esta situación de hecho solo beneficiaba a pequeños grupos y no a la sociedad en su conjunto. Esta situación dió como resultado que se comenzaran a dar protestas contra el régimen de Díaz sobre todo a partir de la elección de 1892 y las cuales después de un intenso movimiento intelectual dan como resultado el movimiento armado de 1910 y la renuncia de Porfirio Díaz en 1911, con lo cual se inaugura una nueva etapa en nuestra historia que continúa hasta la fecha.

Organización de la Administración Hacendaria.

En 1881 se reorganizó la Hacienda Pública con la expedición de dos ordenamientos fundamentales: La Ley del 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General. También dió una nueva organización a la Tesorería General atribuyendole fa-

cultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de Ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes que manejaran fondos públicos en lo relativo a recaudación, pagaduría y contabilidad.

El Reglamento de la Tesorería General concentró en ella las funciones de recaudación, distribución, contabilidad y fiscalización y dió atribuciones de control preventivo sobre los fondos públicos, ya que estaba facultada para examinar y glosar de manera preventiva las cuentas que le debían rendir todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales. "A partir de esta reorganización la administración de la Hacienda Pública se entro en un período de normalidad ya que dichas medidas resultaron efectivas y se centró en la Secretaría de Hacienda el manejo íntegro de la vida económica del país, por lo cual fue una de las instituciones públicas más importantes del porfiriato".¹⁶

En 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, y se le encargo llevar la contabilidad de la Hacienda Federal, dirigir lo de las oficinas de la Federación y glosar sus cuentas, determinar las reglas y formalidades a que debía ajustarse la contabilidad de dichas oficinas, vigilar por medio de contadores y delegados las operaciones de contabilidad y glosa que practicaran las Direcciones Generales, poner en conocimiento de la respectiva Secretaría de Estado, las responsabilidades e irregularidades en que incurrieran los empleados de las oficinas y practicar a las oficinas las visitas ordinarias y extraordinarias que considerara oportunas para llevar un mejor control tanto de los ingresos como de los egresos públicos.

La creación de esta Dirección, independiente de la Tesorería General fue un paso importante para separar las funcio-

nes de recaudación y distribución y las de fiscalización, -
contabilidad y control a efecto de tener un mejor sistema -
de control administrativo y fiscal de los fondos públicos.

EL CONTROL DESPUES DE LA REVOLUCION DE 1910.

En 1911 ante la renuncia de Porfirio Díaz, se hizo cargo de la presidencia de la república Francisco I. Madero, quien tenía como principal objetivo "resolver las demandas de carácter económico y social para conciliar los intereses de los diferentes grupos políticos y consolidar los principios revolucionarios",^{16-A}

Ante condiciones adversas, Madero logró realizar reformas importantes en la administración pública lo que incidió en aspectos tan importantes como: justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, transportes y finanzas.

Victoriano Huerta reestructuró la Administración Pública para dar cabida a dos nuevas secretarías: La de Agricultura y Colonización y la de Industria y Comercio, con lo cual pretendía dar respuesta a demandas de reivindicaciones obreras y campesinas, pero durante su administración predominó el desorden, ya que los gobernadores y los ministros cambiaron más de una vez durante su breve gestión.

La desorganización financiera, por el momento que se vivía fue un signo de su gobierno.

En 1913 Venustiano Carranza se estableció en la Ciudad de México y de inmediato procedió a reorganizar la administración, fundamentalmente las Secretarías de Hacienda, Guerra, Gobernación y Fomento, con el objeto de apoyarse y dar respuesta a las demandas revolucionarias. Durante esta gestión se crearon nuevas entidades descentralizadas y se reorganizaron otras, con lo cual el Estado interviene de manera más amplia en la vida privada, lo que sería una constante en los regímenes posrevolucionarios.

En los aspectos de control, se creó un Departamento de Quejas a fin de moralizar la administración de justicia y se expidió un decreto que establecía los casos de destitución o sustitución de funcionarios que cometieran irregularidades - que afectaran a la población, también dió las bases para fincar responsabilidades a los miembros del gabinete.

En 1917, se reunió el Congreso Constituyente a fin de reformar la Constitución de 1857, aunque por los trascendentales - cambios que se introdujeron en materia obrera, agraria y educativa y social, realmente la de 1917 fue una nueva constitución que ratificó la estructura del Estado mexicano como república representativa y federal, cuya soberanía reside en - el pueblo y se ejerce a través de los poderes de la Unión -- que son el ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Esta nueva Constitución amplió las facultades del estado a - través de la Administración Pública en aspectos económicos, - educativos, políticos y de trabajo, para realizar el bienestar y la justicia social.

Durante la dictadura porfirista el Estado actuó básicamente - como garante del orden público y de la estabilidad del país - para que las relaciones económicas se pudieran llevar a cabo sin problemas, es decir la administración pública se encargó de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en - el orden público y aún en ocasiones su finalidad fue orientar ciertas conductas y actividades, pero sin intervenir directamente.

Ya en los regímenes de la revolución el Estado consideró conveniente y necesario promover ciertas conductas y actividades, sobre todo económicas, por lo cual interviene más directamente fomentando ciertas actividades, por medio de estímulos, tales como financiamiento o la condonación de impuestos,

o bien evitando otras, cuando las considera poco valiosas, -- por medio de gravámenes o sanciones.

"Con esta actividad del Estado su función se vuelve más compleja ya que el aparato administrativo crece conforme se -- crean instituciones que coadyuvan al fomento o restricción -- de la actividad individual o colectiva, y por lo tanto re--- quiere de mejores medios de control, tanto jurídico como administrativo".¹⁷

Ante la transformación ideológica y política que planteaba -- la Constitución de 1917, se tuvo que reorganizar el aparato -- administrativo, y una de las primeras acciones fue la expedi -- ción, en abril de 1917 de una nueva Ley de Secretarías de -- Estado, mediante la cual se suprimieron las Secretarías de -- Gobernación, Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas -- Artes, dando lugar a su vez a la creación de la Secretaría -- de Estado, el Departamento de Justicia de la Nación y las Di -- recciones Generales de Educación Pública y Bellas Artes y -- los Departamentos Administrativo y Universitario.

La Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio se sec -- cionó en dos: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Se -- cretaría de Industria y Comercio; se creó el Departamento de Salubridad Pública y la educación primaria se encomendó a -- los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal.

Venustiano Carranza gobernó el país de 1917 a 1920, el obje -- tivo básico de su administración fue establecer paz y rees -- tructurar la economía, para tal fin la Secretaría de Estado -- se dividió en la Secretaría de Gobernación y en la de Rela -- ciones Exteriores, a la Secretaría de Industria y Comercio -- se le asigó la atención de los asuntos laborales y a la de -- Fomento la atención de los asuntos agrícolas. Un aspecto im -- portante de esta gestión fue la creación de Departamentos Ad -- ministrativos, para auxiliar al presidente en asuntos de ca -- rácter técnico.

17.- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. - EDICIONES INAP. MEXICO. 1975 PP. 49-50.

Los departamentos creados fueron: Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; de Contraloría; el Universitario y de Bellas Artes y, - transitoriamente el de Justicia.

El régimen carrancista sentó las bases para el proceso de la participación activa del Estado en el seno de la sociedad civil y la centralización administrativa.

Los ferrocarriles constituían un elemento importante en el fomento de la actividad económica, sobre todo el comercio, - por lo que se creó un Departamento para administrar a los ferrocarriles nacionales y darles la orientación requerida.

La Secretaría de Fomento fue una de las más importantes ya que sus funciones tocaban todo lo relativo a tierras; aguas; bosques; estudios geográficos, climatológicos, biológicos y arqueológicos. En materia agraria, la Comisión Nacional Agraria fue una institución importante para cumplir el objetivo gubernamental y constitucional de dotar de tierras a los campesinos del país.

"La Secretaría de Industria y Comercio estaba organizada en Departamentos y fue una institución importante desde dos puntos de vista: primero porque estaba encargada de los asuntos laborales y fue la base para desarrollar, lo que desde ese gobierno sería fundamental, la industrialización del país; - y por otro lado en su seno se formó la Comisión de Eficiencia y Economía cuya función fue establecer un sistema decimal para tramitación y archivo, además de sistematizar las operaciones y la reorganización funcional de la Secretaría. El trabajo realizado Por esta Comisión sirvió de base y modelo para la implantación de reformas en toda la administración pública."¹⁸

Estas acciones dedicadas a eficientar la administración pública fueron antecedentes importantes de la reforma administrativa del Estado y del actual programa de simplificación administrativa del gobierno federal.

En 1920 Alvaro Obregón obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales y de inmediato procedió a fortalecer la estructura de la administración pública, e inició la institucionalización del país. Reorganizó el sistema financiero público con miras a reestructurar la economía del país, vía la reforma agraria y la industrialización. Esta reorganización se inició en 1921 con una serie de decretos y reglamentos sobre asuntos financieros a fin de estabilizar la situación monetaria del país y restaurar el crédito exterior e interior. También se reorganizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el sistema bancario nacional, en cuanto a la primera se inició mediante la formación de inventarios y la revalorización de los bienes nacionales, continuando con una reducción de los gastos administrativos, suspensión de empleados supernumerarios y comisionados especiales, se creó el Departamento Técnico Fiscal para formular el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, los impuestos fueron modificados, la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal paso a depender de Hacienda y a fines de 1924 se expidió una nueva Ley de Hacienda del Distrito Federal.

"Durante este período gubernamental se inició una tendencia a desconcentrar los servicios públicos que proporcionaban dependencias o entidades gubernamentales como: La Secretaría de Agricultura y Fomento; el Departamento de Aguas y la Dirección General de Pesquerías, el Departamento de Minas y el Departamento de Salubridad."¹⁹

En 1924, Plutarco Elías Calles asumió la presidencia de la república teniendo como objetivos, en su programa de gobierno: Resolver el problema agrario para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional; mejorar las condiciones sociales del pueblo, sobre todo de la emergente clase media; procurar la reglamentación del artículo 123; ampliar las relaciones institucionales; dotar al país de infraestructura y consolidar las instituciones.

Para lograr lo anterior llevó a cabo reformas a la política financiera y bancaria, como fue la creación de nuevas fuentes de impuestos, suspensión del pago de la deuda externa, reorganización de los métodos de recaudación fiscal, se implantó el Impuesto Sobre la Renta, se suprimió el Departamento de Aprovechamientos Generales, se reorganizaron los servicios administrativos de Hacienda mediante el reagrupamiento de funciones y la modernización de los métodos de trabajo, se modernizaron los servicios de contabilidad, se redujo el presupuesto global de la Federación, se aumentaron los créditos para trabajos de infraestructura, se reorganizó el sistema bancario, con lo cual se crearon grandes instituciones de crédito como el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, se creó la Comisión Nacional de Irrigación, se realizó una intensa distribución de tierras, se creó la Comisión Nacional de Caminos que dotó al país de vías de comunicación, se reestructuraron los Ferrocarriles Nacionales de México, se reglamentó la Ley sobre el petróleo y se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir controversias laborales.

Durante este período y para auxiliar a la administración central en lograr sus cometidos se crearon 8 empresas de participación estatal y 2 organismos descentralizados, lo cual fue una constante en los gobiernos posteriores hasta llegar a crear un gigantesco y complejo aparato público, que a finales de la década de los setentas tiene su máximo crecimiento.

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION.

Ante la necesidad de contar con un órgano público dotado de autoridad e independencia, que tuviera funciones de fiscalización y control preventivo del presupuesto de egresos de la federación, a fin de garantizar el orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, se creó el Departamento de Contraloría General de la Federación mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, y estructurarlo por su Ley Orgánica el 19 de enero de 1918.

El Departamento de Contraloría a través del control previotrató de evitar que se consumaran actos en perjuicio del --erario público, ya fuera por pagos indebidos, erogaciones --innecesarias o manejos fraudulentos de los fondos, a dife--rencia de los antiguos métodos que consistían en un control a posteriori, es decir la simple glosa de cuentas con objeto de corregir sus errores técnicos o para poner de relieve las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos responsables de manejar bienes y fondos de la Federa--ción. Frente a tales actos no restaba otro recurso que el--de la acción penal contra los infractores sin que se pudie--ran prevenir oportunamente las faltas o delitos.

Otros objetivos que determinaron la creación del Departamen--to de Contraloría fueron: la regularización de todos los --servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes de--la nación; la rendición oportuna de cuentas y la reorganiza--ción de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

"El Departamento tenía también entre sus funciones la res--ponsabilidad de estudiar la organización y procedimientos --de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejo--ras que abatieran costos, es decir sus efectos de eficien--cia no se limitaban a su propio funcionamiento, sino que se

extendían a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal."20

Además la Contraloría tenía entre sus funciones la de realizar acciones, cuyos efectos incidieran en la moralización - de los funcionarios públicos y previnieran actos de corrupción.

Las funciones y objetivos que desempeñó el Departamento de Contraloría son análogos a lo que realiza en la actualidad la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en cuanto al control preventivo, la simplificación y eficiente administración, así como en el aspecto de moralización de los servidores públicos.

El Departamento de Contraloría se configuró como un órgano-administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás órganos que integraban dicho poder. Su dependencia directa del ejecutivo y su rango de Departamento lo situaban en el mismo nivel jerárquico que las demás Secretarías y Departamentos Administrativos.

Es necesario asentar la necesidad de que el Departamento de Contraloría estuviera ubicado dentro del poder ejecutivo ya que debido a la compleja organización burocrática existente en ese entonces, hacía necesaria la existencia de un órgano de control dentro de la misma administración y no fuera de ella, a fin de que esta funcionara bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad.

Por otra parte, la fiscalización a posteriori, ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, había resultado ineficaz tanto por los propósitos técnicos de la contabilidad como para los de carácter político.

Además si se hubiesen trasladado las facultades de Contraloría a la Contaduría Mayor de Hacienda se hubieran nulificado los fines que perseguía la primera, dado que su función era el control preventivo, en tanto que el de la Contaduría era a posteriori.

FUNCIONES.

La Ley Orgánica de Secretarías de Estado y la Ley Orgánica del Departamento le atribuyeron las siguientes funciones:

- a) "De Dirección, para llevar las cuentas generales de la Nación, acordar los métodos de contabilidad, formas de libros y comprobantes, además de elaborar los procedimientos que deberían seguir los empleados y agentes con manejo de fondos o bienes al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios y para la enajenación de bienes públicos.
- b) De Inspección y Glosa, a través del examen e inspección de libros y todos los documentos relacionados con la contabilidad de la Nación; el examen de las deudas y reclamaciones que debieran satisfacerse por el gobierno federal; el exigir las responsabilidades en que incurrieran los empleados y funcionarios federales; la revisión de los bonos y cupones remitidos y pagados por la Secretaría de Hacienda; visar las órdenes de pago de todas las oficinas públicas; la formulación de estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías de Estado y demás dependencias del gobierno, con la finalidad de obtener la mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios públicos.
- c) De Información, el Departamento debía proporcionar al -- Ejecutivo un informe mensual completo detallado y exacto del estado de la Hacienda Pública, y un informe anual de la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior."21

ESTRUCTURA ORGANICA

Para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz, el Departamento de contraloría estaba organizado internamente de la siguiente manera:

- El Contralor General de la Nación, que era el jefe del Departamento.
- La Auditoría General que llevaba a cabo las funciones sustantivas del Departamento.
- La Unidad de Contaduría, que llevaba la contabilidad General de la Nación.
- La Auditoría de Ordenes de Pago, que ejercía un control previo sobre las finanzas nacionales.
- La Auditoría de Inspección cuya función era vigilar el manejo de los fondos públicos en su recaudación, concentración o distribución.
- Sección Revisora de Pensiones, que estudiaba los expedientes de quienes solicitaban el pago de pensiones concedidas en el período preconstitucional.
- Auditoría de Glosa Civil, que le correspondía revisar y --glosar las cuentas de Jefaturas de Hacienda, pagadurías --civiles, Tesorería de la Federación, agencias de compras, etc.
- Auditoría de Glosa de Timbre
- Auditoría de Glosa de Aduanas
- Auditoría de Glosa Militar
- Auditoría de Liquidación de Cuentas.
- Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística.
- Oficialía Mayor
- Sección de Registro de Personal con manejo de fondos.
- Archivo General.
- Departamento Consultivo y Jurídico, que hacía efectivas -- las responsabilidades, tanto civiles como penales, en que incurriesen las personas que manejaban fondos públicos. a través de este Departamento se perseguía un fin moralizador.

- La Comisión Reorganizadora, creada con el fin de estudiar los diversos problemas que se presentaban en la práctica y para realizar estudios del funcionamiento de la administración pública en su conjunto a fin de proponer métodos que la hicieran más eficiente.

DEBATE EN TORNO A LA CREACION DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

La creación de Contraloría, como guardian del presupuesto y garantía de orden, eficiencia y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, suscitó diversas controversias tanto a favor, como en contra, estas últimas iban desde su supuesta inconstitucionalidad hasta su presunta ineficiencia practica.

En 1918 apareció en el Diario Oficial un interesante artículo sobre el Departamento de Contraloría, cuyo autor el ingeniero Alberto J. Pani, Secretario de Industria y Comercio en la época, exaltaba la bondad del nuevo Departamento al señalar que su creación "constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública"²²

La crítica más encendida contra el Departamento, fue la formulada por G.L. de Llergo, en su estudio "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría".

Las principales cuestiones en las que Llergo estaba en desacuerdo fueron: El título de "Departamento" que se dió a la Contraloría, término al que impugnaba su validez ya que no existía antecedente alguno de esto, antes ni en la Constitución de 1917; el aspecto legal de la creación del Departamento, al que considera anticonstitucional; el hecho de que

las atribuciones de Contraloría, mermaron las de la Secretaría de Hacienda y las de la Contaduría Mayor de Hacienda, -- por lo que consideró se violentó la división de poderes y -- consideró que la creación de "Departamentos" sólo sirvió para desordenar la administración pública puesto que se trastoca su uniformidad.²⁵

En 1923 se publicó el estudio denominado "La Situación Legal de la Contraloría General de la Federación", cuyo autor, Paulino Machorro y Narváez, se dedicó a analizar la Contraloría bajo su aspecto legal, de lo cual concluye que desde el punto de vista constitucional es irreprochable la organización de dicho departamento bajo la dependencia directa -- del presidente de la república de acuerdo al artículo 92 de la Carta Magna. También este autor pone de relieve que la creación de la contraloría concentró en una sola oficina -- funciones que antes estaban dispersas en otros organismos, -- aunque todos dependientes de la Secretaría de Hacienda, hecho que coadyuvó a proponer reformas en las demás dependencias del ejecutivo para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo.

En 1926 se expidió un decreto que adicionaba la Ley de Secretarías de Estado en el sentido de la competencia de la -- Secretaría de Hacienda, la Tesorería General y el Departamento de Contraloría. También en este año se expidió una -- nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría. Las -- innovaciones más importantes respecto a la Ley Orgánica anterior fueron:

- a) Determinar la competencia general del Departamento
- b) Se le dió nueva denominación al Departamento, sustituyendo el antiguo nombre por el de "Departamento de Contraloría de la Federación"
- c) Se reguló la intervención de Contraloría en materia de -- contratos celebrados por el gobierno federal.

- d) Se estableció la facultad del Departamento para fiscalizar la administración y destino que se diera a los bienes inmuebles nacionales.
- e) Se le atribuyeron facultades para fiscalizar las operaciones concernientes a la Deuda Pública.²⁴

Con esta nueva Ley se reorganizó la estructura orgánica del Departamento para adecuarla a las nuevas atribuciones que la Ley concedía.

LOGROS DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

El Departamento de Contraloría, tuvo logros importantes --- principalmente en aspectos de moralidad eficacia y orden, - pese a los graves problemas que tuvo que enfrentar. Por -- ejemplo dictó normas respecto a la organización de los trámites de alta y baja del ejercito; logró economías en va--- rias ramas de la administración; modificó el sistema de glo sa haciendolo más rapido y eficaz; creó la Escuela de Admi nistración Pública a fin de que en la medida de sus posibili dades el personal público se capacitara para hacer más -- eficiente su labor; un logro más de la Contraloría fue el - relativo a la entrega oportuna de la cuenta pública; Implan tó un nuevo sistema contable y se expidió un instructivo -- del mismo; se perfecciono la fiscalización de los gastos pú blicos antes de efectuarse; en materia de eficiencia esta-- bleció reglas de tiempo que debían observarse para el trámi te y resolución de asuntos oficiales, que se tradujo en --- una simplificación administrativa.

En 1932, a pesar de los logros obtenidos por el Departamen to de Contraloría, aduciendo una serie de fallas e ineffi--- ciencias atribuidas al mismo, como: La contraposición y aún duplicidad de funciones entre la Secretaría de Hacienda y - el Departamento de Contraloría, una serie de vicios imputa dos a este último, el retraso con que se presentaba la in-- formación requerida por el jefe del ejecutivo y por que los resultados no correspondían a la finalidad con que se creó, el presidente Abelardo L. Rodríguez envió a la Cámara de -- Diputados una iniciativa de Ley que proponía la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, en las -- partes correspondientes a la determinación de las competen cias respectivas de la Secretaría de Hacienda y el Departamen to de Contraloría, mediante la cual se suprimió este últi mo y se reorganizó la Secretaría de Hacienda para que asu miera integralmente las facultades y responsabilidades que -

en materia de control hasta entonces tenía la Contraloría y que en otro tiempo le habían pertenecido, y con lo cual se inició un nuevo período de dispersión del control en México.

EL CONTROL DURANTE EL PERIODO DE 1934 A 1982.

En 1934 se había logrado la pacificación del país y el gobierno de Lázaro Cárdenas continúa con la consolidación de las instituciones, así su política se caracterizó por la adopción de una estrategia, para, a través del Estado, modernizar socialmente al país.

"El general Lázaro Cárdenas llegó al poder como el primer presidente que gobernaría durante seis años, con un vasto programa formal estructurado en el Plan Sexenal dentro del cual se contemplaban los siguientes rubros: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, relaciones exteriores, ejército, hacienda y crédito público y fomento comunal. En este Plan se prevee un mejor control del gobierno sobre la vida económica de la nación".²⁵

Con Cárdenas el Estado interviene directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por el sector privado o que se consideraba importantes para el desarrollo integral de la sociedad, es decir el "Estado se convierte en un Estado de Servicios o Benefactor a través de la producción de bienes, comercialización directa de productos, consumidor de bienes y servicios como una acción para regular la economía y de la riqueza material y cultural en su conjunto".²⁶ Todas estas acciones el Estado las lleva a cabo a través de su vasto aparato administrativo, principalmente mediante los organismos públicos descentralizados y las empresas paraestatales, de los cuales ya existían varios y durante este sexenio se crearon otros nuevos, también se reestructuró la administración pública en su conjunto a fin de adecuarla a las nuevas necesidades y funciones que habría de cumplir.

En cuanto al aspecto de control, la Secretaría de Hacienda

25.- FLORES CABALLERO, ROMEO. OP. CIT. P-211

26.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO OP. CIT. P-50

y Crédito Público reabsorbió los Departamentos de Contraloría y de Aprovisionamientos Generales, como parte de una -- política de centralización de funciones de apoyo administrativo. Con esto la Secretaría de Hacienda se convierte en -- el órgano único de control, hasta el año de 1946, en que el crecimiento económico y social del país dió lugar a una multiplicación de Entidades y Dependencias del Ejecutivo Federal y sus funciones se hicieron más complejas. En esta etapa se inicia nuevamente la dispersión del control el cual -- ya no se concentró en la Secretaría de Hacienda, puesto que se le privó de la administración de los bienes nacionales y de la intervención y vigilancia de las obras públicas y adquisiciones, funciones que fueron asignadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de reciente creación y ante la necesidad de establecer una más estrecha vigilancia e intervención del gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y la administración de -- los bienes nacionales, además se le asignó la responsabilidad de realizar estudios para mejorar la organización de la administración pública.

Para esta época el sector paraestatal se constituía por una extensa gama de organismos mediante los cuales el Estado -- participaba activamente en los renglones social y económico y como motor de transformación de la sociedad. Ante esta situación en 1947 se promulgó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que dió inicio a una nueva etapa en el proceso normativo de la Administración Paraestatal. La Secretaría de Hacienda fue la encargada de llevar a cabo la vigilancia y el control de este sector, aunque de manera no tan importante intervenía también la Secretaría de Bienes Nacionales.

A partir de 1959 con la publicación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el control administrativo se llevó a cabo por tres dependencias básicamente: La Se

cretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del - Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia. Lo importante de este sistema de control triangular es que dispersa aún más dicha función, pero se comienza en 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública que dependía de la Secretaría de la Presidencia, un período de reforma administrativa del cual provendrían cambios importantes tanto en la planeación, administración y medios de control de la Administración Pública Federal.

Dicha Comisión fue sustituida en 1971 por la Dirección General de Estudios Administrativos, lo que permitió realizar - estudios que sirvieron de base para conducir las actividades de la Administración Pública Federal en forma programada, con miras a incrementar su eficiencia y eficacia. También a partir de 1971 se dispuso que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecieran unidades de programación a fin de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos a los objetivos perseguidos por el gobierno federal para desarrollar integralmente al país.

En 1976 el gobierno de José López Portillo se inició con la implantación de la reforma administrativa que pretendía modificar a fondo la estructura de la administración pública federal fundamentada en tres básicas que fueron:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- c) Ley General de Deuda Pública.

Al inicio de esta gestión pública se creó la Secretaría de programación y Presupuesto, que se constituyó en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control - integral a fin de integrar en un solo responsable la planeación del gasto público y de las inversiones (Secretaría de la Presidencia); la presupuestación del gasto corriente (Secretaría de Hacienda); y la programación y control de las -

entidades paraestatales (Secretaría del Patrimonio Nacional) a fin de procurar el uso correcto de los recursos públicos y la eficiencia en la gestión y prestación de servicios por parte de las dependencias y entidades públicas.

En esta época se hacía necesario un sistema de control y -- evaluación gubernamental a fin de garantizar la aplicación efectiva de los recursos de la administración pública y que permitiera unificar criterios para su mejor operación, es -- así como en 1983, ya durante el gobierno de Miguel de la -- Madrid se crea la Secretaría de la Contraloría General de -- la Federación, como órgano globalizador en esta materia y -- en 1985 fue puesto en operación el Sistema Nacional de Control, Fiscalización y Evaluación.

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

El crecimiento y complejidad del aparato gubernamental; la crisis económica mundial que afectó a México, sobre todo a finales de los años setenta y toda la década de los ochentas; las demandas y presiones de los grupos de poder; la deficiente prestación de los servicios públicos; los actos de corrupción que se presentaban en varios sectores públicos y la excesiva y no muy clara legislación de la actividad del sector público. Fueron algunos elementos que motivaron al Ejecutivo Federal a planear y desarrollar mejores mecanismos de control, fiscalización y evaluación de las actividades de la administración pública federal a fin de mejorar los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y la honestidad en el manejo de los recursos nacionales.

"Esta fue la filosofía del régimen de Miguel de la Madrid - Hurtado, quien sostenía que para el gobierno de la república se constituyera en patrón de conducta de toda la sociedad se precisaba la creación de un organismo gubernamental que fuera globalizador de las actividades de control de manera unitaria y sistemática, tal y como lo había sido el Departamento de la Contraloría durante el período 1917-1932, evitando con ello la dispersión de las actividades de control, situación que se estaba dando hasta ese año de 1982. Congruente con ese pensamiento en ese año fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la cual se le adicionó el artículo 32 Bis, con lo cual se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano público eje del Sistema Nacional de Control y Evaluación gubernamental."²⁷

27.- SECOCOF, ANTECEDENTES Y ACCIONES, SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, MEXICO, 1991, P.20

Esta nueva Secretaría, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la entonces Secretaría de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y fomento Industrial y Asentamientos Humanos y --- Obras Públicas, además se le confirieron adicionalmente --- otras atribuciones a fin de que pudiera cumplir efectivamente con sus funciones de control, fiscalización y evaluación.

De esta forma se restableció y fortaleció el sistema unitario, sistemático y global de control que ha tenido incidencia en el ejercicio de los recursos públicos; la atención de quejas, denuncias e inconformidades sobre la actuación de los servidores públicos; registro y análisis de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y en la promoción de la modernización de la empresa pública.

"Con la creación de la Secretaría de la Contraloría, se --- crearon dos figuras novedosas para la función del control, --- que fueron los comisarios públicos para la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, desde 1983, y los --- delegados de contraloría, a partir de diciembre de 1989, --- quienes desarrollan funciones similares a las de los comisarios, pero en las dependencias del Poder Ejecutivo"²⁸

El Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental --- es el medio donde convergen y se coordinan los diversos órganos del Estado que realizan funciones de control.

En primer lugar y como coordinadora del sistema, se encuentra la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia a quien le corresponde establecer los lineamientos globales en materia de control a los que deben --- ajustarse las entidades y dependencias públicas, tal y como

lo marca el artículo 32 Bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la referida Ley le concede facultades para intervenir en asuntos de su competencia directamente a través de su estructura reglamentaria por medio de: fiscalización, visitas, etc., o a través de los órganos especiales constituidos por delegados de Contraloría para el sector paraestatal.

En segundo término, el mencionado sistema, contempla los -- controles sectoriales que se realizan por las dependencias-- como cabezas de sector. Es decir las entidades paraestatales están agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las Secretarías de Estado correspondientes quienes -- tienen facultades para vigilar y controlar a las entidades-- agrupadas en su sector.

En tercer lugar se encuentra el control institucional ejercido a su interior por las dependencias y las entidades de la administración pública de acuerdo con las funciones específicas de cada una, las que se consignan en la leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento. "Este tipo de control es llevado específicamente por las denominadas contralorías internas quienes tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y -- evaluación, mismas que ejercen conforme las normas y lineamientos que fija la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como dependencia central y globalizadora del control."²⁹

Estos tres ámbitos del control se complementan mutuamente y forman el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación -- opera a través de dos grandes vertientes. La primera de -- ellas se refiere al control público y a la evaluación gubernamental, mientras que la segunda abarca la modernización -- de la gestión pública y la atención al ciudadano.

Dentro de la primera vertiente realiza actividades de:

- a) Control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, a través del estacionamiento de normas y la coordinación del Sistema Nacional de Control y evaluación Gubernamental.
- b) Auditoría Pública, que comprende la auditoría gubernamental a obra pública, adquisiciones, fondos y valores, servicios personales, ingresos y gastos, etc. con la que se verifica y evalúa el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental. La auditoría externa se lleva a cabo por despachos de auditores externos que evalúan aspectos de cumplimiento de objetivos en los aspectos: financiero, fiscal, administrativo y operacional, del sector paraestatal.
- c) Evaluación Gubernamental, que es un medio de control preventivo ya que permite conocer periódicamente el avance de programas, cumplimiento de metas y el ejercicio del gasto, lo que permite obtener información para corregir posibles desviaciones.
- d) Modernización, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, a través de los comisarios públicos.

Dentro de la segunda vertiente la Contraloría realiza actividades de:

- 1) Promoción de la participación ciudadana, a través de la contraloría social, en el ejercicio de sus derechos para coadyuvar al control gubernamental y a elevar la calidad de los servicios que presta el Estado.
- 2) Vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de promover que el desempeño de los empleados al servicio del estado obedezca a criterios de legalidad, honradez y eficiencia.

- 3) Promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental o a través de programas anuales de simplificación administrativa en dependencias y entidades que se integran en el Programa General de Simplificación Administrativa que es coordinado por la SECOGEF, al cual se le da una verificación y seguimiento permanente.

ANTECEDENTES DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Período de 1917 a 1934.

El estado mexicano que se conforma en los años posteriores a la revolución de 1910 tiene su base en la Constitución -- Política de 1917 quien establece las facultades que le permiten intervenir en todos los ámbitos de la sociedad a fin de mediar en los diferentes intereses de la sociedad civil y realizar acciones a fin de promover el bienestar y la justicia social. Esta transformación ideológica y política -- del Estado exigía la reestructuración de su aparato administrativo por lo que en 1917 se expidió la nueva Ley de Secretarías de Estado, mediante la cual se crean nuevas secretarías, desaparecen otras y se constituyen los departamentos-- administrativos para ayudar al presidente a resolver asuntos de carácter técnico. Estos cambios modificaron la estructura administrativa del Estado lo que le dió nuevas -- atribuciones y flexibilidad para adecuarse a los cambios -- que se estaban dando en ese tiempo.

En esta época se vive el problema de la complejidad y desorganización en la administración pública, por ejemplo en --- 1920 Salvador Alvarado, tratadista de la época escribía "En un país como México en el que el gobierno interviene minuciosamente en todos los actos del individuo, desde la cuna hasta la sepultura, en que nada puede hacerse, ningún paso puede darse sin tropezar a cada momento con autoridades y - oficinas públicas de toda clase y en todos los órdenes, ya puede imaginarse el infranqueable obstáculo que esto opone al libre desarrollo de la actividad individual... la consecuencia de este desbarajuste es que la administración sea - lenta embrollosa y retardataria..."³⁰

A fin de atacar los efectos negativos de la actividad administrativa pública en estos años se emprenden acciones como

30.- LA DESORGANIZACION ADMINISTRATIVA, MEXICO, Revista de Administración Pública Num. 65/66 INAP. 1986. PP. 160-170.

la moralización de los servidores públicos y la creación -- del Departamento de Contraloría Social para perfeccionar -- la administración a través de métodos y procedimientos sencillos y prácticos; se racionalizaron los gastos administrativos del gobierno federal; se reorganizaron los servicios públicos productivos y se inició un proceso de desconcentración administrativa.

A partir de 1925 se inició un ambicioso programa de gobierno que tenía como objetivos primordiales: consolidar las -- instituciones, reorganizar la política financiera y bancaria, llevar a cabo la Reforma Agraria, dotar de infraestructura al país y simplificar la estructura administrativa del Estado, para este último fin se crearon en 1926 las Comisiones Especiales de Eficiencia formadas cada una por tres representantes: uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro por el Departamento de Contraloría de la Federación y el último por la dependencia a que se adscribía -- dicha comisión. Estas comisiones tenían por objeto reorganizar técnicamente los servicios públicos con la finalidad de facilitar el rápido despacho de los asuntos que tenían a su cargo las dependencias gubernamentales.

La crisis económica mundial de 1929, en México obstaculizó el desarrollo de los programas de reorganización y simplificación de la administración pública, aunque para 1930 se -- continuó con esa tarea para adecuar al régimen público a -- las condiciones imperantes en el campo económico.

Período de Desarrollo Industrial.

A partir de 1935 se inició en México un período de crecimiento económico sostenido donde el Estado interviene activamente en la economía a través de la política del gasto público la cual se orientó al fomento económico y social.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se dió un fuerte impulso a la reforma agraria con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal y hacia allá se orientaron los esfuerzos de su gobierno. También se reestructuró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creandose el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Nacional Financiera. Con la expropiación petrolera el gobierno asumió la responsabilidad de su administración creando la paraestatal Petróleos Mexicanos, por lo que el gobierno diversifica sus campos de acción.

Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho se presentó la coyuntura internacional de la segunda guerra mundial, - lo que posibilitó el despegue del desarrollo industrial en México, situación que propició el crecimiento de los sectores privado y paraestatal y la modernización del aparato administrativo del gobierno, para lograr esto último se constituyó la Comisión Intersecretarial de Administración Pública que se encargó de formular y llevar a cabo un programa de mejoramiento administrativo a fin de suprimir servicios y trámites innecesarios, elevar la eficiencia de los servidores públicos y mejorar la prestación de servicios. El programa tuvo un fuerte impacto en la estructura orgánica de la administración pública lo que permitió al gobierno centrar sus esfuerzos en el fomento de las comunicaciones y transportes, el sector agropecuario e industrial y en obras de beneficio social.

Al concluir el régimen de Avila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial.

Durante el período de 1946 a 1952 se continuó con la política de modernización de la economía a través de acciones como la promoción de la producción industrial el mantenimiento de la estabilidad política y la diversificación de la economía.

El Estado mantuvo la rectoría económica a través del control de las industrias básicas para promover la inversión privada.

Durante este período se emitieron dos ordenamientos jurídicos básicos para la buena marcha del programa de reordenación administrativa del gobierno federal, que fueron: la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, esta última procedió a normar y racionalizar el crecimiento y funcionamiento del sector paraestatal, mismo que se había diversificado en áreas tales como: finanzas, energéticos, comunicaciones y transportes, fomento industrial, cinematografía e infraestructura social.

"Adolfo Ruiz Cortinez a lo largo de su régimen prosiguió con el fortalecimiento del sistema político y de sus sectores.

En materia económica apoyó las inversiones públicas y privadas, creó nuevas empresas paraestatales y organismos descentralizados con lo cual continuaba creciendo dicho sector."³¹

Período de Desarrollo Estabilizador.

Este período de la historia de México que abarca tres sexenios presidenciales se caracterizó porque se dió un desarrollo del país con estabilidad política, gracias a la función del Estado productor.

Para 1958 el país mostraba notables avances en el proceso de industrialización pero se habían desatendido los programas sociales de gobierno y para contrarrestar los efectos de esta situación se introdujeron cambios importantes en la administración pública federal a fin de lograr soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que presentaba la población en constante crecimiento. También se canalizó el gasto público a áreas desatendidas por el sector privado lo que provocó un crecimiento desarticulado del sector paraestatal, que evidentemente era necesario para el desarrollo del país.

Ante la problemática que presentaba la cada vez compleja - administración pública, el presidente Gustavo Díaz Ordáz - consideró conveniente la reorganización sustancial de las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Para este fin se crea en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP) dependiente de la Secretaría de la Presidencia y dentro -- del marco de la reforma administrativa del gobierno federa-- ral.

Los principios de reforma elaborados por la CAP constituyeron un programa enfocado al análisis y racionalización de las actividades administrativas del Estado, el cual comprendía básicamente los siguientes puntos: a) Organizar -- las entidades del sector público y establecer normas para regular su actividad; b) Diseñar sistemas de coordinación a través de planes y programas; c) Seleccionar recursos materiales y adiestrar los recursos humanos.

En el sexenio de Luis Echeverría se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó a la CAP y se encargó de elaborar y organizar los programas para llevar a cabo el proceso de reforma administrativa en el país.

"Este programa de reforma se dá como un proceso planeado-- y continuo que busca renovar, mejorar y dinamizar (modernizar) el aparato administrativo gubernamental en su conjunto para obtener una mayor eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos del Estado. Pero si bien este proceso es continuo y dinámico, en ocasiones por la excesiva reglamentación las estructuras se vuelven rígidas y su proceso de cambio es muy lento de manera que no responden ya a las necesidades de la población generando desconfianza y -- aún rechazo hacia las mismas."³²

Aunque el programa de Reforma Administrativa 1971-1976 señalaba que las dependencias y entidades deberían contem--

plar acciones de simplificación de trámites públicos, los resultados a nivel institucional fueron poco significativos y aún en ocasiones éstos se volvieron más complejos, puesto que se produjo una duplicación o multiplicación de los trámites, en la medida que creció el aparato gubernamental y diversificó los servicios que prestaba, además de que en ocasiones estaban involucradas más de dos dependencias, fue por ello que en 1978 se promovió el programa denominado "Reformas para la Simplificación de Trámites y Mejoramiento de los Servicios Públicos", que involucraba a todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Para el desarrollo de este programa se previó una estrategia que tenía como base la concertación.

Mediante la operacionalización de este programa se obtuvieron resultados concretos como: el funcionamiento en todas las dependencias de módulos de orientación, información y quejas; elaboración de manuales de servicios para el público; se mejoraron las áreas de atención al público, haciéndolas más funcionales y, aunque en menor grado, se realizaron acciones para la revisión de las bases jurídicas de la organización, sistemas y procedimientos a fin de adecuarlas a las nuevas exigencias de la problemática social.

El Programa General de Simplificación Administrativa.

A partir de 1983 el gobierno mexicano realiza un nuevo esfuerzo por resolver o minimizar el problema de la complejidad administrativa y la "burocratización" del personal público, mediante la estrategia de la simplificación administrativa o desburocratización de la Administración Pública Federal, que retoma algunos elementos de los esfuerzos hechos anteriormente sobre el mismo problema, pero con características propias ya que se basa en una amplia consulta popular sobre el tema, directamente con la ciudadanía o a través de sus organizaciones representativas, lo que le da una base social, pero además se exhorta al ciudadano a vigilar y exigir que el programa se cumpla, aunque es conve-

niente indicar que no se señalan las formas como se puede exigir ese cumplimiento.

En 1984 se formaliza el Programa de Simplificación Administrativa mediante la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del acuerdo presidencial que ordena a dependencias y entidades programar y realizar las actividades concretas tendientes a suprimir trámites y procedimientos innecesarios en la gestión de los asuntos públicos, a fin de simplificar y facilitar la relación entre la Administración y los ciudadanos. En el acuerdo citado se responsabilizó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para coordinar, dar seguimiento y controlar dicho programa.

El programa contempla tres ámbitos de trabajo:

- a) "Simplificación de las relaciones entre las distintas dependencias de la administración, sobre todo aquellas derivadas por la prestación de un mismo servicio, así como las relacionadas con las gestiones de carácter interno en materia presupuestal y de control.
- b) Simplificación de estructuras y sistemas administrativos internos de cada dependencia, para eliminar niveles jerárquicos que intervienen en la prestación de servicios, además de promover la descentralización de las dependencias y entidades que por sus funciones así lo requieran, a fin de acercar las soluciones y decisiones a donde se requieren los servicios.
- c) Simplificación en la prestación misma de los servicios al público, mediante la eliminación o modificación de trámites, normas y requisitos excesivos. Además de la difusión en forma amplia, oportuna y accesible para todo el público."³³

BASES JURIDICAS DEL CONTROL Y LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

MARCO JURIDICO DEL CONTROL

Las bases jurídicas del control constituyen todo un acervo de disposiciones tanto legales como reglamentarias y administrativas (decretos, acuerdos, circulares, normas) que brindan apoyo y fundamentan las actividades relacionadas con el control, lo que las enmarca dentro de un estado de derecho, dentro del cual actúan los órganos encargados de dicha actividad.

Con base en lo escrito anteriormente, la idea del control administrativo en el Estado mexicano está vinculado de manera estrecha al cumplimiento de la Ley. El ámbito legal del control es sumamente complejo ya que para su ejercicio se dan una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, por lo que resulta difícil conocerlas y manejarlas, esta excesiva regulación puede provocar desviaciones en el manejo de los recursos públicos o en el mismo ejercicio de las actividades de control de la función pública.

Los principales ordenamientos relacionados con el control son aquellos que se relacionan con él en forma directa en cuanto a: su objeto (verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia); sujeto (activo-controlador, pasivo-controlado); forma (vías, medios, sistemas o procedimientos utilizados para un control eficiente; finalidad (objetivos que se persiguen al llevar a cabo actos de control).

Por otra parte y también formando parte del control se encuentran todos aquellos preceptos y ordenamientos que de manera específica y particular resultan involucrados de modo indirecto con el ejercicio del control administrativo según la dependencia o entidad de que se trate.

A continuación se citan de manera genérica aquellos dispositivos legales que guardan un vínculo directo con el control.

-Disposiciones constitucionales:

Artículos 16, 22, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones⁶⁰
VI, XXIX-D y F; 74 fracción V; 76 fracción VII; 94, 97, 108 a 114, -
127, 133 y 134.

- Leyes

- 'Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 12, 14, 16, 18, 19, 15, 26, 32bis, 45, 46, 47, 48, 49 y 50.
- 'Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 'Ley de Planeación.
- 'Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 'Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 'Ley de Obras Públicas.
- 'Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- 'Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 'Ley General de Bienes Nacionales.
- 'Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- 'Ley Federal de Derechos, artículo 191.
- 'Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Código Civil Federal: artículos 292 a 300, 1916, 1916bis y 2116.
- Código Federal Penal: artículos 24 inciso 18, fracción III, 52 inciso 4, 85 párrafo segundo, 90 fracción I inciso e y 212 a 224.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 74 fracciones 1 a XVII.

- Reglamentos

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -- Federal.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Decretos

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

Decreto por el que las Dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso.

- Acuerdos

a) Presidenciales

Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Parastatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.

Acuerdo que dispone las Acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Acuerdos de coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, con los Ejecutivos de las Entidades Federativas para la realización de un programa sectorial concertado con cada Estado, denominado a Promoción y Gestión para el establecimiento del Sistema Estatal de Control.

b) Acuerdos del Secretario de la Contraloría

Acuerdo por el cual se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley.

Acuerdo por el que se delegan en el Subsecretario "A" y el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la facultad para emitir la declaratoria que se indica en el artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Normas

Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas.

Normas generales para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Manual de normas y procedimientos en informática.

Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Lineamientos y guías para los programas básicos de control y auditoría que normen los programas anuales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Específicamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene su fundamento legal en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica vigente a la fecha, fué publicada en el Diario Ofi-

cial de la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en varias ocasiones.

En 1982 fue una de ellas, y entró en vigor el primero de enero de 1983, donde se adiciona el artículo 32bis, que señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Adicionalmente existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la SECOGEF en diversas materias de la gestión pública entre ellas podemos mencionar: La Ley Federal de las Entidades Para estatales; Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Obras Públicas; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Su marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales contemplan la intervención de la Secretaría de la Contraloría para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

De acuerdo al artículo 26 constitucional, que fijó las bases de la planeación nacional, la SECOGEF suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de sus contralorías estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los Estados para programas de desarrollo regional y para el programa nacional de solidaridad.

También es importante señalar que la SECOGEF cuenta con un Reglamento Interior que determinó su estructura y delimitó sus funciones -- por unidades administrativas específicas. El primer reglamento interior fue publicado el 19 de enero de 1983 y actualmente esta vigente el publicado el 16 de enero de 1989 y su reforma del 26 de febrero de 1991.³⁴

FUNDAMENTO LEGAL DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

El fundamento legal de la simplificación administrativa lo encontramos en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134 que establece la obligatoriedad de que los recursos utilizados por las dependencias públicas y entidades paraestatales, se administren con eficiencia y honradez, y de que las adquisiciones, arrendamientos enajenaciones y servicios, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis, párrafo VII, que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para "realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinación del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas".³⁵ El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su capítulo VII, artículo 17, que expresa: "La Dirección General de Simplificación Administrativa tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Promover la simplificación administrativa para eliminar requisitos, reducir y agilizar procedimientos y trámites ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los sistemas de funcionamiento interno y de atención al público de las mismas.
- II.- Formular, con la participación que les corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Programa General de Simplificación Administrativa, así como vigilar y evaluar su cumplimiento".³⁶

35.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICO, ED. - PORRUA, 1987 P. 26

36.- DIARIO OFICIAL. Lunes 16 de enero de 1989 P.26

El acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Este acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, sienta las bases para la instrumentación del programa general de simplificación administrativa como actividad permanente del Ejecutivo Federal, para prevenir irregularidades en el servicio público y hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y su gobierno. Dicho acuerdo establece en su artículo primero que "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas".³⁷

C A P I T U L O 2
MARCO TEORICO CONCEPTUAL

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Con la finalidad de comprender mejor lo que es el Estado y la Administración Pública en México y el porqué de los procesos que se han dado en los últimos años para adecuar sus funciones a los cambios sociales, políticos y económicos en nuestro país, es necesario tener claro conceptos como: Estado, administración pública, eficiencia, modernización, simplificación administrativa, etc. ya que todos ellos se interrelacionan de manera dinámica en la actividad del Estado y nos pueden dar una visión más amplia del problema objeto de este trabajo que es la simplificación administrativa del gobierno federal, tal es la finalidad del presente capítulo.

Concepto de Estado.

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio ya que existen infinidad de teorías que lo definen de distinta manera e intentan explicar su significado. El estado moderno occidental aparece con la separación de la iglesia y el Estado, como consecuencia de la paz de Westfalia que pusiera fin a la guerra de treinta años entre protestantes y católicos, es entonces que surge el Estado como organización política suprema sobre un territorio. Diferentes autores lo han definido de la siguiente manera.

El vocablo Estado proviene de status, que en latín significa "modo de ser".

Franz Oppenheimer considera que el Estado es producto del dominio de una clase social o raza, por lo que define como: --- "Una institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado con el propósito de regular el dominio de este grupo sobre el vencido y de organizarse contra la rebelión interior y los ataques del exterior". Por ello el autor considera al Estado como un elemento de dominación política y económica.³⁸

38. Arnalaz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. México. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. 1979, Pag. 19.

Max Weber considera que el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado.

Para León Duguit el Estado es la relación entre gobernantes y gobernados para realizar la solidaridad social, y los elementos que lo determinan son; los gobernantes y gobernados; la voluntad conforme a derecho de los gobernantes; un poder compulsivo coactivo y un territorio. Correspondiéndole al Estado la organización y control de los servicios públicos.

Marcos Kaplan conceptúa al Estado como un aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y la administración cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.³⁹

Aurora Arnaiz nos dice que el Estado es una abstracción que se integra en una asociación Política suprema, que dispone de una organización específica sobre un territorio determinado, y un poder supremo que crea el derecho positivo para reglamentar las actividades de la asociación. Los fines del Estado son esencialmente políticos para realizar en el interior el orden y la organización de la coexistencia social y para proclamar y defender su existencia en el exterior.⁴⁰

José Luís Solís considera que "El Estado es la forma política adoptada por las relaciones sociales de la sociedad burguesa, que se materializa como fenómeno en un aparato de poder público".⁴¹

39.- Kaplan, Marcos. Aspectos del Estado en América Latina. - México, UNAM, 1985, Pag. 49.

40.- Arnaiz Amigo, Aurora, op. cit. pp. 44-100

41.- Solís, José. La Cuestión del Estado en los países capitalistas "Subdesarrollados": Algunos problemas de método. - En críticas de la Economía Política No. 12/13, México -- ediciones el caballito, julio-diciembre 1979. Pag. 156.

Lenin concibe al Estado como un órgano de dominación de clase que es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de las clases sociales.⁴²

En relación con los conceptos anteriores consideramos que el Estado es la forma más elevada en que se organiza la sociedad para llevar a cabo sus fines (políticos, económicos, sociales y culturales) en beneficio de sí misma en su conjunto o de los grupos sociales que la conforman.

El Estado se constituye por tres elementos básicos que son: - pueblo, territorio y gobierno, y se organiza de acuerdo con - la norma suprema o constitución política del país.

Naturaleza y Contenido del Estado.

Historicamente, el Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo a través de una dinámica de expansión y diversificación. El Estado adquiere una autonomía relativa de la sociedad ya que se separa de la población y asume el monopolio del tratamiento y solución de los conflictos socio-económicos e ideológicos que surgen al seno de la sociedad debido a las contradicciones de -- clase o por la lucha interna entre fracciones de los grupos - hegemónicos.

El estado organiza, sistematiza y totaliza a la sociedad, además instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social básico. Subordina los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los sectores que -- controlan a los entes gubernamentales (clases dominantes, --- fricciones hegemónicas, burocracia), lo cual permite en un momento dado, utilizar el poder para sus fines propios, incluso contra la sociedad en su conjunto o contra alguna de sus clases fundamentales o secundarias.

42.-Lenin, V.I. El Estado y la Revolución. Pekín, ediciones - en Lenguas Extranjeras, 1985.

El Estado presenta un carácter dual y ambiguo. Por una parte es, en última instancia la expresión de un sistema social y - determinado y el instrumento de las clases dominantes y fracciones hegemónicas, cuyos intereses representa mediante formas organizadas, legales y eficaces de explotación y dominación. Desde este punto de vista el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales.

Por otra parte sin embargo, rara vez o nunca puede existir -- una identificación absoluta entre el Estado y una clase, ni -- subordinación mecánica instrumental del uno hacia la otra. -- Ya que debe responder siempre en mayor o menor medida, a necesidades e intereses generales de la sociedad; debe actuar como árbitro del orden, la Justicia y el bien común para que -- pueda tener un mínimo de legitimidad y consenso para sí y para el sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder. Es por ello que en parte aparenta aparecer y en parte -- se presenta y funciona como instancia relativamente autónoma y superior respecto a todas las clases y grupos sociales. Y opera como fuerza dominante de la sociedad más que como mero instrumento de una clase.⁴³

La complejización de la sociedad y los procesos que en ella -- se dan, hace que se diversifiquen los grupos de interés y se multipliquen las necesidades y demandas sociales, lo que también provoca el aumento y la transformación de la actividad -- gubernamental. Es decir, el Estado crece en tamaño y la complejidad de su aparato se hace cada vez más evidente, incrementando su campo de acción.

De acuerdo a lo anterior podemos decir que el Estado tiende -- naturalmente a la hipertrofia, a la acumulación de funciones, sobre todo en su etapa de benefactor caracterizada por intervenir directamente en la vida económica y social a través de sus órganos centrales o descentralizados, ello lleva a que -- sus relaciones con la sociedad se vuelvan simbióticas y parasitarias.

El Estado como sistema dinámico, en un medio ambiente dinámico (sociedad) debe recurrir permanentemente a estrategias y tácticas que mantengan su propia supremacía y la de los grupos que lo detentan y controlan, por ello el Estado ha pasado por diversas etapas históricas como han sido: Estado gendarme; Estado promotor; Estado benefactor. Aunque nunca han existido "tipos puros" sino que se entremezclan y de acuerdo a la estrategia de desarrollo que adopte y de los objetivos asignados a cada una de sus instituciones, sectores o sistemas, tendrá más a realizar actividades propias de cada uno de estos tipos.

En la actualidad, en México, el Estado es de tipo interventor y la administración pública, como el Estado en acción, se vuelve el agente más importante en la producción y el financiamiento en la compra y la venta de bienes y servicios, en la actividad empresarial, con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y funcionamiento de la sociedad. Aunque en los últimos años y de acuerdo con la tendencia mundial, el Estado mexicano tiende a intervenir cada vez menos en la vida de la sociedad, aunque sigue siendo el conductor de la vida económica, asistencial y social de acuerdo a las atribuciones que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en varios de sus artículos principalmente en los artículos 25, 26, 27 y 28.

Atribuciones del Estado en México.

El Estado mexicano nació a partir de 1821, cuando adquiere personalidad y voluntad soberanas. "Nació dotado de recursos materiales y acostumbrado a administrar la economía, ya que tiene una tradición ancestral de una centralización y acumulación de instituciones administrativas que representan el organismo y actividad del Estado".⁴⁴

44.- GUERRERO, OMAR. El Estado y la Administración Pública en México. op. cit. pag. 28

Aunque el Estado mexicano, como tal, nace en la fecha arriba mencionada y que coincide con la independencia de México, no se consolida como tal hasta la época porfiriana debido a la inestabilidad en que vivió el país por las diferentes revueltas militares que se sucedieron y que terminaron prácticamente con la derrota de los franceses, el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo y con la llegada al poder de Porfirio Díaz, quien logró mantener una estabilidad social, que permitió al Estado consolidarse como tal.

Pero es con la Revolución de 1910 que nace el actual Estado mexicano, ya que ensancho deberes del gobierno de la república y las atribuciones del Estado para conducir el desarrollo económico del país, es decir la Constitución Política de --- 1917 consagro en su contenido cual sería la organización del Estado Mexicano y cuales sus funciones y atribuciones para - que, conforme a derecho, se satisficieran los fines de la sociedad mexicana.

El Estado en México, como regulador de la vida en sociedad, - tiene atribuciones que le otorga la legislación vigente, que le permiten realizar actividades materiales y jurídicas propias de su competencia y función.

De acuerdo a lo anterior las atribuciones del Estado se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando o coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del - Estado y la sociedad mediante el mantenimiento del orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de - las particulares a través de su reglamentación, fomento, - limitación y vigilancia o para sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares, o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

- c) Atribuciones para crear y prestar servicios públicos en -- beneficio de la sociedad.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en - la vida económica, asistencial y cultural del país.⁴⁵

De acuerdo a las atribuciones que le han sido encomendadas al Estado en diferentes épocas, la administración pública como - una de las funciones del mismo, ha ido adquiriendo una complejidad gradual.

En una primera etapa el Estado fué facultado para normar ciertas conductas con respecto de la población dentro de su territorio, es decir sus fines se limitaban únicamente al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material como condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas, en esta etapa se le designa "Estado gendarme" y coincide con la dictadura porfiriana en nuestro país, aunque en esta etapa de nuestra historia, el estado también tenía funciones de promoción pero a un nivel mínimo.

En una etapa posterior al comprobar que el individuo no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad, se desarrolla una tendencia intervencionista del Estado como promotor de ciertas conductas y actividades que considera importantes para el progreso del país, esta etapa se dió en México durante los regímenes de la revolución y los primeros regímenes de la revolución y los primeros postrevolucionarios.

Ya entrado el siglo XX, se empieza a delinear en México, impulsado por la constitución política de 1917 y por el pensamiento social emanado del movimiento revolucionario de 1910,-

45.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa, S.A. 1988. pp. 14-15.

un tipo de Estado denominado de servicio o de bienestar caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo del país. En esta etapa el Estado produce y comercializa directamente bienes de producción y de consumo a fin de regular el mercado o porque la producción es exclusiva de él, además consume obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus atribuciones o bien para ejercer una acción reguladora de la economía.⁴⁶ Este tipo de Estado para cumplir adecuadamente sus funciones de bienestar crea o adquiere una gran cantidad de organismos, los que forman el sector paraestatal y hacen más compleja la organización de la administración pública. Esta modalidad del Estado comienza a tener su apogeo durante el régimen de Lázaro Cárdenas y continúa hasta nuestros días aunque de manera atenuada, pues a través de la llamada modernización del país se pretende reducir el tamaño del Estado y hacer más eficaces y eficientes sus funciones.

Funciones del Estado en México.

Según Hermann Heller "La función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial a fin de armonizar todas las oposiciones de intereses de los grupos que conviven en ese territorio".⁴⁷

Las funciones del Estado se encuentran íntimamente relacionadas con las atribuciones del mismo, términos que se diferencian ya que las atribuciones comprenden el contenido de la actividad del Estado, esto es lo que puede o debe hacer. Mientras que la función se refiere a la forma de la actividad del Estado, es decir, constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

46.- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, op. cit. pag. 50

47.- Heller, Hermann, Teoría del Estado. México, Fondo de Cultura Económica. 1987.- Pág. 220.

Las funciones del Estado se clasifican en: legislativas, judiciales y administrativas y generalmente todas se interrelacionan en la realización de las atribuciones aunque de acuerdo a la misma será más importante la función legislativa, administrativa o judicial.

- a) Función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos del Poder Legislativo y que consiste en crear leyes -- que regulen las actividades de los particulares y del Estado mismo a fin de lograr una convivencia adecuada en sociedad.
- b) Función Judicial, es la actividad que el Estado desarrolla a través del Poder Judicial y consiste básicamente en dirimir los conflictos, conforme a derecho, que se presentan -- entre particulares, o entre particulares y el Estado, a -- fin de conservar el orden establecido.
- c) La función administrativa, es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.⁴⁸

Si vamos más allá de la simple definición jurídica, diremos -- que la función administrativa del Estado es aquella encaminada a producir las condiciones necesarias que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas interiores del Estado. Mediante esta función el Estado mexicano ha formado un -- ámbito de intervención que abarca los renglones más diversos de la vida en sociedad (salud, educación, asentamientos humanos, cultura, bellas artes, economía, etc), a través de los -- diferentes sectores que se estructuran en la administración -- pública federal.⁴⁹

48.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. op. cit. pp. 26-67

49.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. op. cit. pag. 34.

ADMINISTRACION PUBLICA Y BUROCRACIA.

Cuando se habla de Administración Pública, generalmente cada autor le da un enfoque distinto al concepto. Por ejemplo --- existen autores cuyas teorías se centran en el ordenamiento orgánico de la Administración Pública y entonces la definen como un conjunto de instituciones destinadas a la ejecución de políticas o planes de gobierno, este enfoque incluye el análisis de las normas legales, ideas políticas e ideológicas que regulan el funcionamiento de dichas instituciones. Ejemplo de este enfoque es la definición expuesta por Wilburg --- Jiménez Castro que dice:

Administración Pública es la actividad directa y positiva, -- que en materia administrativa, realiza el Estado a través del conjunto de organismos (instituciones públicas) que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que -- ellos aplican, para satisfacer los fines propios del Estado y las necesidades colectivas.⁵⁰

Otras teorías definen a la administración pública como un --- cuerpo social específico cuyos integrantes en su conjunto conforman la burocracia y que actúa conforme a derecho. Aquí lo importante es la interacción resultante entre la sociedad, la conducta burocrática, el quehacer administrativo y el derecho positivo un ejemplo de este enfoque lo tenemos en Antonio --- González Saravia quien dice:

La Administración Pública es la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios (burocracia) a quienes esta misión se confía, y con arreglo a leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas al respecto.⁵¹

50.- Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1985.

51.- González Saravia, Antonio. La Administración Pública, en Revista de Administración Pública, edición especial. México. INP noviembre de 1983.

Algunos otros autores analizan a la Administración Pública como la actividad o conjunto de funciones fundamentadas en el derecho, encaminadas a satisfacer necesidades colectivas. Ejemplo de este enfoque lo tenemos en las siguientes definiciones: a) administración pública es el aparato administrativo creado con base en el derecho público para ejecutar las decisiones gubernamentales y satisfacer eficientemente las demandas que plantea la sociedad.⁵²

b) Administración Pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado que define la actividad funcional de ciertos órganos del mismo, y cuyas manifestaciones son reglamentarias, imperativas, ejecutivas y sancionadoras. Le corresponde la prestación de los servicios públicos más fundamentales para mantener la seguridad, bienestar y unidad de la nación.⁵³

c) Administración Pública es la actividad funcional del Estado que se propone realizar actos concretos para satisfacer necesidades colectivas en un tiempo y espacio, condicionados por el modo de producción.

Finalmente otros autores aplican el enfoque de sistemas para analizar lo que es la administración pública, ejemplo de ello son las siguientes definiciones:

Administración Pública es:

52.- Yañez Campero, Salvador y Yañez C. Valentin. Las Remuneraciones de los servidores públicos en México. En Cuadernos de Administración Pública FCPyS. México.- UNAM. - 1986.

53.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I "A" Ed. Driskill, -- S.A.

- "El subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones a través de los cuales se generan normas, los servidores públicos, los bienes y la información que demanda la sociedad, en cumplimiento del sistema político".⁵⁴

- Un sistema abierto y flexible intermediario entre el Estado, su gobierno y la sociedad civil, que no solo administra, sino que también negocia, concilia y concierta una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad civil.⁵⁵

54.- Glosario de Términos Administrativos. México. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

55.- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. México. Ed. INAP. 1985

La Administración Pública Mexicana.

La Administración Pública Mexicana no está integrada por una burocracia estratificada y cerrada, ni es apolítica o neutral sino que tiene características de un sistema abierto y flexible, que ha venido aumentando su esfera de influencia en la economía y la sociedad a través de sus órganos centrales, pero sobre todo a través de los organismos descentralizados.

La Administración Pública Mexicana es una clara estructura de naturaleza política:

- a) Por su capacidad para asignar recursos financieros públicos, lo que le otorga una gran capacidad negociadora y crea un espacio político para la administración, que se convierte en el vehículo que recibe directamente demandas sociales y presiones políticas, tanto de la sociedad en general, como de los grupos de presión formales e informales por lo que tiene que responder eficaz y eficientemente a las mismas.

Ante esta situación los funcionarios públicos de alto nivel toman decisiones políticas en forma cotidiana, lo que rebasa las tareas meramente administrativas de su área de competencia. Así los administradores públicos obtienen una amplia experiencia en la conciliación de intereses sociales en conflicto, a través de los elementos financieros y políticos de que dispone el Estado.

- b) Por contar dentro de su estructura con sectores netamente políticos cuya función primordial es el conocimiento de demandas sociales o de interés en conflicto entre las clases sociales o los grupos que conforman a la sociedad y de resolverlos o atenuarlos a fin de que no trastoquen el orden establecidos. Entre los órganos políticos de la administración pública podemos mencionar a las Secretarías: Del Trabajo, Reforma Agraria y Gobernación o en Tribunal Federal Electoral.⁵⁶

Actualmente, la administración pública federal mexicana se -- caracteriza por el reconocimiento constitucional de dos tipos de organización: La centralizada compuesta por dieciocho secretarías de estado y un departamento administrativo, y la paraestatal que agrupa a todas las empresas del Estado y los organismos descentralizados.

El crecimiento excesivo del sector paraestatal y la complejidad de su funcionamiento, creó graves dificultades para su -- planeación, control, seguimiento y evaluación, por lo que en 1977 se inició el proceso de sectorización de la administración pública federal mediante el cual se agrupó a un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría o departamento a fin de tener un mejor control sobre -- las mismas y poder responder con la oportunidad requerida a -- las demandas sociales.

La Burocracia.

El papel del Estado (la administración pública) es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y operan, es decir -- no solamente los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo el cuerpo burocrático.

Analizar el papel de la burocracia requiere tener claro el -- concepto de la misma, por ejemplo Robert K. Merton la define como "una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización".⁵⁷

Jorge Barenstein considera que la burocracia tiene dos significados, uno como sistema específico de organización y gestión ya sea del aparato del Estado o de cualquier organización y otro como una categoría social, es decir un conjunto -- de personas o cuerpo de funcionarios que realizan funciones -- administrativas y de dominación.

Marcos Kaplan define a la burocracia como "una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos, que surge, se organiza y cambia en función de diversas variables".⁵⁸

Ignacio Pichardo Pagaza define a la organización burocrática como "un cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados en una pirámide jerárquica que operan bajo reglas, -- normas y procedimientos impersonales y uniformes".⁵⁹

Max Weber considera a la burocracia como un sistema de gestión altamente racional y de máxima eficiencia técnica, que funciona mediante una jerarquía rigurosa, en base al expediente y aplicando una tecnología administrativa.

Weber sostiene que todas las sociedades están o han estado organizadas bajo sistemas de dominación (carismático, tradicional o legal), que se caracterizan por un grupo de creencias o supuestos ideológicos que legitiman el ejercicio del poder y por un aparato administrativo (la burocracia) que opera como un puente entre el gobernante y el gobernado.

El modelo burocrático, dentro del sistema de dominación legal, se caracteriza por su racionalidad y legalidad basada en procedimientos, reglas y métodos impersonales y sistemáticos; la autoridad es mayormente impersonal, sistemática, limitada, -- efectiva y delgada. El funcionamiento de la burocracia se basa en: La división del trabajo, la delegación de autoridad, -- la coordinación y la disciplina. Lo que le permite su consolidación, seguridad y sobrevivencia.

Existen desviaciones burocráticas, que pueden ser causa de -- ineficacia e ineficiencia del aparato administrativo para dar respuesta a las demandas sociales, sobre todo cuando las organizaciones son muy grandes, complejas y excesivamente reglamentadas.

Estas desviaciones, esencialmente son:

58.- Kaplan, Marcos. op. cit. pág. 57

59.- Pichardo Pagaza, Ignacio, Tomo 2 pág. 158

- a) Desplazamiento de objetivos, que es resultado de la sobre conformidad con las reglas establecidas, lleva al burócrata a ser rígido en su observancia, lo que le impide lograr los objetivos de la organización, es decir, su objetivo primario es cumplir la norma establecida antes -- que realizar los objetivos de la estructura en la que -- actúa, o de los grupos de la sociedad a quienes sirve.
- b) Rigidez organizacional consiste en la pérdida de flexibilidad y de capacidad de respuesta a los deseos y expectativas de la sociedad, es decir en ciertos aspectos se hace insensible a las demandas sociales.
- c) Inadaptación cuando el contexto se modifica, este fenómeno es producto, tanto del desplazamiento de objetivos, -- como de la rigidez organizacional, ya que las reglas se aplican aún cuando las circunstancias que inicialmente -- las hicieron funcionales y eficaces hayan cambiado, ello conlleva a que la respuesta a las demandas sea lenta y -- en ocasiones frustrante para los individuos o grupos que se enfrentan a la organización burocrática disfuncional.

Ante este problema de disfuncionalidad el común de la gente califica peyorativamente a la burocracia como las oficinas de gobierno ineficientes, a las que se tiene que enfrentar necesariamente para resolver problemas relacionados con el gobierno, y a sus funcionarios los estereotipa como empleados apegados a los reglamentos, prepotentes, reacios al cambio y a la responsabilidad, rutinarios y que están preocupados siempre por la gran cantidad de trabajo que tienen.

Las tres desviaciones burocráticas mencionadas aunadas a -- otros elementos del sistema político y legislativo del país, entorpecen, muchas veces, la aplicación de medidas de cambio o reformas para hacer más eficiente a la administración pública, ya que es precisamente el elemento humano quien debe aplicar los cambios y si este es reacio a los mismos, dichos cambios se diluirán y el problema continuará.

LA MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICANO.

A partir de la década de los años setentas la economía internacional, y con ella la economía nacional, entran en un proceso de mutación, ante el agotamiento del modelo de desarrollo implementado por el Estado desde la década de los años treinta (Estado Interventor) y que había funcionado bien en otros tiempos. Esta situación se manifestó en un período de inestabilidad (crisis) caracterizada por ciclos cortos de relativa recuperación, sucedidos por prolongados espacios de grave contracción cuyos resultados fueron: inflación, recesión, caída del ingreso familiar; deterioro de los términos de intercambio, aumento de la deuda pública y privada, etc.

Durante la década de los setentas se trató de paliar los efectos de la crisis, primero mediante la ampliación de las funciones del Estado y después a través de los ingresos vía venta de petróleo, pero ya en la década de los ochentas, ante el agravamiento de la crisis, es imposible seguir aplicando medidas parciales que no resuelven el problema de fondo, por lo que se decide revisar las estrategias y políticas de regulación y actuación del Estado mexicano a fin de adoptar mecanismos más flexibles que le permitan un mayor grado de libertad en cuanto a la manipulación de las variables económicas (reordenación económica y financiera). Y ante los planteamientos y demandas de diversos sectores sociales en torno al redimensionamiento o adelgazamiento del Estado, la privatización de los ámbitos públicos, la desregulación de actividades y la simplificación de las estructuras públicas y sus procedimientos para la prestación de los servicios públicos se decide modernizar la administración pública, para hacerla más eficiente.

En estas condiciones se inició la reforma del Estado mexicano en todos sus ámbitos (político, administrativo, económico, legislativo y judicial) que promueve a su vez, un amplio proceso de modernización del propio Estado y de la sociedad en su conjunto.

La modernización del Estado tiene por objeto lograr un cambio estructural del mismo, a fin de dejar de intervenir de manera directa en los procesos económicos, dotarlo de una mayor capacidad de conducción de los esfuerzos nacionales, superar prácticas y actitudes paternalistas en la solución de problemas y abrir nuevos espacios para inducir y promover las iniciativas individuales y colectivas en todos los sectores de la sociedad, que en coordinación con la acción pública, conduzcan hacia mayores estados de bienestar y dinamismo económico.⁶⁰

La reforma y modernización del Estado cuenta con el apoyo político de las más altas esferas políticas del gobierno para lograr su instrumentación y existe un proceso de concertación entre las cúpulas de la burocracia, la economía y la dirigencia sindical nacional, por lo cual no es una reforma popular, sino básicamente impuesta por el Estado para adaptarse a los cambios y presiones externas e internas y con ello se beneficia de manera desigual a los distintos sectores sociales.

El proceso de modernización en los términos planteados aspira a lograr una revitalización en las formas de organización, los hábitos productivos y la manera de hacer política para con ello transformar al sector público y productivo nacional como ejes para modernizar a la sociedad mexicana en su conjunto.⁶¹

60.- Vázquez Nava, María Elena. El Estado Mexicano Moderno, es solidario y promotor de justicia para los mexicanos. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Discurso No. 46. 1991 pp. 6-7.

61.- Pérez Arreola, Evaristo. La modernización. En Valadez Diego, et. al. La Transformación del Estado Mexicano.- México. Ed. Diana. 1989 pág. 221.

En el aspecto público, el proceso centra su atención en la reforma institucional de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), pero principalmente en la administración pública central y descentralizada. El Poder Legislativo juega un papel muy importante en el proceso de modernización, pues su tarea consiste en crear las condiciones para que lleve a cabo dentro del marco de la legalidad, para ello se ha procedido a crear o reformar las leyes que sean necesarias desde su ámbito más elevado que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Modernización Administrativa.

El proceso de modernización administrativa es una parte fundamental en la reforma del Estado, la cual va paralela a la reforma política para hacer viables los cambios que exige el entorno político, económico y social y que por otro lado tienen un marcado tinte ideológico sexenal.

Andres Caso dice que "la modernización administrativa significa ponerla al día con nuevas técnicas y procedimientos -- que permitan al Estado dar una efectiva respuesta a las demandas populares y que el administrador público, quien tiene a su cargo hombres, recursos financieros y materiales, actualice sus conocimientos y ponga en práctica su experiencia para adecuarse a los cambios que reclama la sociedad y encontrar la mejor solución a la problemática a que se enfrenta."⁶²

62.- Caso Lombardo, Andres. Organización de la Administración Pública en función de las metas y objetivos del Plan de Gobierno. En: Modernización de la Administración Pública. México. IEPES. 1982 pp. 241-244

La reforma de la administración pública, como un proceso -- permanente de modernización, persigue adecuar el aparato ad ministrativo gubernamental a los cambios nacionales y mun-- diales, mediante la adopción de modernas tecnologías para - operar nuevos procesos administrativos y productivos, así - como la capacitación y profesionalización del personal pú-- blico a fin de incrementar la eficiencia y eficacia gubern~~g~~ mental para atender los reclamos de los grupos sociales y a su vez conseguir la realización de los fines del Estado.

Los presupuestos que influyen para llevar a cabo el programa de modernización administrativa, a través de una reforma son:

- a) Una variación importante de los objetivos nacionales, -- los objetivos del Estado y los objetivos del gobierno.
- b) El desarrollo poco común de las técnicas, los equipos y los estilos administrativos que conllevan una variación-- cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo - de la administración en general y en lo particular.
- c) Cambios de personas en la dirección del sector Público - lo cual implica una reinterpretación de los medios de -- acción y de las estrategias del Estado para el cumpli--- miento de sus objetivos.
- d) Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o -- por inclusión de variables cuya existencia y fuerza no - se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación.⁶³

Estos elementos se dieron en México desde finales de los -- años sesentas, por lo cual fue necesario iniciar el proceso de reforma administrativa para modernizar al Estado. Este proceso se dá en dos ámbitos:

- I.- A nivel macroadministrativo, que abarca todo el conjunto de estructuras, sistemas, políticas, programas y a la burocracia en su conjunto. Es decir, afecta a todo el sector público como sistema integral.
- II.- A nivel microadministrativo que se sitúa a nivel de las técnicas, métodos y procedimientos de que se sirve la administración para el cumplimiento de sus fines y afecta directamente las actividades específicas de la burocracia al interior de cada institución en lo particular

La evaluación del cumplimiento de objetivos en el primer caso se miden con base en la eficacia, es decir, el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, independientemente de los valores que vaya tomando la relación de esfuerzos aplicados--resultados cuantificables. Mientras que en el segundo caso la evaluación se hace con base en la --- eficiencia que permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función de los insumos aplicados.

La modernización administrativa como un proceso de adecuación del aparato administrativo tiene dos vertientes de actuación: Por un lado dar una respuesta efectiva a las cada vez más complejas y variadas demandas sociales, que corresponda con las expectativas, actitudes e intereses de participación social. Y por otro lado lograr una gestión eficiente y oportuna que aproveche racionalmente los limitados recursos de que dispone el estado en período de crisis.

Con base en lo anterior el esquema de modernización supone:

- 1.- Reorganizar a la administración pública en sus estructuras, métodos y procedimientos; así como redefinir los ámbitos de acción y las atribuciones de las diferentes áreas de trabajo.
- 2.- Establecer mecanismos de coordinación administrativa -- ágiles y flexibles, entre órdenes de gobierno.
- 3.- Establecer mecanismos adecuados para la concertación e inducción de las iniciativas individuales y colectivas.
- 4.- Incorporación de la moderna tecnología administrativa.
- 5.- Capacitar, profesionalizar y sensibilizar a los servidores públicos.
- 6.- Descentralización administrativa a fin de transferir poder de decisión a cada zona o localidad para legitimar y eficientar la actividad pública.
- 7.- Existencia de voluntad política para superar las inercias propias de todo aparato administrativo.

La modernización del Estado no es un fin en sí mismo sino que es un medio para alcanzar los fines que proponga la sociedad y esta relacionada con reformas de carácter social, económico y político, por lo que para tener éxito debe contar con apoyo político a fin de vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que necesariamente han de afectarse y también debe contar con la plena participación de los servidores públicos de todos los niveles que conforman a la administración pública, pues que son ellos quienes con una actitud positiva aplicaran los cambios para lograr el éxito deseado, ya que si su actitud es negativa y se opone al cambio todos los esfuerzos que se hacen en materia de modernización se diluyen y las variaciones son poco significativas.

El Sector Paraestatal.

La modernización administrativa abarca todos los ámbitos, - uno de los cuales es el sector paraestatal, que después de la revolución de 1910, comenzó a crecer aceleradamente hasta principios de los años ochentas, el Estado creció extensivamente y sus funciones se volvieron complejas y difíciles de controlar. Ante esta situación, un primer paso, propiciado por la reforma administrativa, fué la sectorización para llevar un control y seguimiento más adecuados del sector paraestatal; ya con el Presidente Miguel de la Madrid - Hurtado se nota la necesidad de modernizar ese sector de la administración pública a fin de establecer las condiciones para reducir el tamaño del Estado, su intervención en la economía nacional y establecer las condiciones para inducir la participación de los sectores social y privado.

El proceso de modernización del sector paraestatal implica reducir su tamaño mediante la desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas para cumplir los fines del Estado y fortalecer en todos sus aspectos a aquellas que si lo son porque responden a necesidades sociales, con la prestación de servicios públicos, la realización de actividades promocionales y de investigación, aunque muchas veces su eficiencia y productividad no se pueda medir en términos de rentabilidad financiera, pero si deben ser eficientes ya que su función es eminentemente social.

La modernización de empresas que producen bienes y servicios y que mantiene el Estado en su poder se han sujetado, y lo seguirán haciendo, a criterios de rentabilidad y competencia de mercado para su operación de tal manera que aporten recursos financieros para coadyuvar a lograr los fines del Estado y no que éste subsidie su permanencia y funcionamiento. Otro aspecto importante que se ha considerado para lograr la modernización de este sector es la desregulación-

y simplificación de su funcionamiento tanto al interior como al exterior, de tal manera que mejoren sus características de operación y su competitividad sea mayor tanto al interior del mercado nacional, como dentro del contexto mundial.

Aunque durante el gobierno de Miguel de la Madrid se dieron los primeros pasos de reestructuración del sector y se tuvieron algunos logros, es hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que se ha dado un gran impulso a este proceso y para ello se ha puesto en operación el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 que contempla los siguientes objetivos:

- 1.- Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de las modificaciones necesarias a su entorno normativo. La reducción del sector se lleva a cabo mediante la desincorporación de entidades paraestatales a través de su: liquidación, fusión, transferencia a los gobiernos estatales y venta.
- 2.- Consolidar los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.
- 3.- Otorgar mayor autonomía de gestión a los directivos de las entidades paraestatales.
- 4.- Simplificar procesos y sistemas, reestructurar áreas operativas, desregular actividades y profesionalizar a sus servidores públicos.
- 5.- Establecer la concertación como mecanismo básico para mantener adecuadas relaciones al interior como al exterior de las entidades.⁶⁴

64.- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1990.

La Burocracia Mexicana.

El problema más importante a que se ha enfrentado el proceso modernizador de la administración pública es la actitud, muchas veces reacia al cambio, del cuerpo burocrático ya -- que por la misma inercia en que se encuentra y por la infinidad de intereses creados, obstaculiza la puesta en marcha de las decisiones políticas, lo que diluye sus efectos y -- las hace poco importantes.

El servidor público como parte integrante del cuerpo burocrático es quien toma decisiones y opera los mecanismos de la administración pública, además de que es el Intermediario entre los órganos de gestión (gobierno) y los directamente afectados o beneficiados por las decisiones que aquel tome. De tal manera es de capital importancia centrar la atención y promover mecanismos encaminados a lograr una actitud positiva de la burocracia nacional ante los cambios -- que se están dando para modernizar al Estado y readecuar -- sus relaciones con la sociedad civil.

En la actualidad la burocracia mexicana esta constituida -- por una gran cantidad de servidores públicos que de acuerdo a su situación dentro del aparato burocrático, tiene diversas actitudes hacia los procesos de reforma. Es decir la burocracia es el eje y promotor de la modernización o el freno de la misma mediante actos de corrupción, ineficiencia e improductividad.

Por las características propias de nuestra burocracia no -- existe un órgano central normativo, de alto nivel jerárquico que garantice la aplicación de una política laboral homogénea y evite que ingresen al servicio público personas que no tienen vocación de servicio, sino que existe un fraccionamiento de la política laboral dentro del gobierno federal, pues los órganos encargados de llevarla a cabo se encuen---

tran ubicados en diferentes instituciones públicas, por lo que se hace difícil su coordinación y los resultados para modernizar la burocracia son prácticamente nulos. Porque la reforma administrativa necesita, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañada de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los servidores públicos -- que les permita una pronta adaptación a los cambios.

La actitud positiva tiene como base la vocación de servicio, que implica interés por el trabajo, despacho ágil y correcto de los asuntos públicos, trato digno y cortés con el público y una actuación que corresponda al interés del Estado por encima de los intereses de cualquier grupo o fracción. Esta vocación de servicio puede ser innata o motivada mediante un plan de salarios que satisfaga las necesidades -- normales del trabajador; una estabilidad laboral que garantice la estabilidad en el servicio, suprima privilegios, -- prebendas y reconozca y estimule al trabajador por sus ---- aciertos una capacitación adecuada para el mejor desempeño de las funciones y que permita el desarrollo personal y el hacer conciente al trabajador que forma parte de la institución por lo que al cumplir sus objetivos personales ayudará al cumplimiento de los de aquella.⁶⁵

En la modernización coexisten tanto servidores públicos negligentes, corruptos y adaptados a un sistema ineficiente, con servidores públicos con vocación de servicio cuya actividad esta encaminada a lograr que la administración lenta y compleja y alejada de su contexto social, se simplifique y se torne eficaz y eficiente para cumplir los fines del -- Estado y los requerimientos sociales.

El Control en la Administración Pública.

En el proceso de modernización administrativa es muy importante la función que realizan los órganos de control, centralorías internas de cada dependencia o entidad pública y

65.- Duhalt Krauss, Miguel. El Perfil del Servidor Público. En: Modernización de la Administración Pública. México IEPES, 1982, pp. 69-73.

Secretaría de la Contraloría también realiza una importante función de promoción e impuso a la modernización de las estructuras formales y los procedimientos administrativos, mediante la operación del Programa General de Simplificación Administrativa y la aplicación de moderna tecnología administrativa.

Para tener una visión más amplia sobre la importancia del control como elemento importante para el correcto desarrollo de los procesos de modernización administrativa, es necesario abordar los conceptos relacionados con la función del control.

La palabra control, en el campo del ejercicio de las funciones públicas se usa para designar actividades de orden administrativo y se considera en forma simultánea como medio y como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan. Por tanto "control es el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos".⁶⁶

De acuerdo a la utilización del control se puede hablar de diferentes aspectos del mismo que conducen a varios criterios de clasificación, que en su aspecto más general ordenan al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado es decir en:

- 1.- Control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, y que se manifiesta en: La instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes para regular el manejo de recursos económicos y aún la conducta de los servidores públicos; el control presupuestal en su fase de aprobación inicial y lo ejercitado; y el control político por su facultad para exigir la comparecencia ante las cámaras de diputados y senadores de los se

66.- lanz cardenas, Jose trinidad. op. cit. pág. 468.

cretarios de Estado y titulares de entidades paraestatales para que expliquen ciertas actividades que afecten - el funcionamiento del Estado o su relación con la sociedad.

- 2.- Control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, es constitutivo del control de la administración pública federal en el que se dan actos de verificación, vigilancia, evaluación, corrección y sanción. Este tipo de control puede ser preventivo, concurrente y - conclusivo o de verificación, y se puede llevar a cabo - discrecionalmente (de oficio), a petición de la parte interesada u obligatoriamente porque así lo manda la ley. De acuerdo con el órgano que realiza el control este puede ser interno (autocontrol) o externo que es realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

- 3.- Control Judicial o Jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación y se manifiesta como control de constitucionalidad, cuando analiza si los actos de las autoridades se encuentran apegados a lo que ordena la Constitución Política, o como control de legalidad cuando se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan entre particulares o con el Estado en cualquiera de sus manifestaciones.

El Control Administrativo.

El control administrativo es aquel que está relacionado con la administración pública y corresponde a un control interno, es decir a un autocontrol de la propia administración. Este tipo de control comprende, en su sentido amplio, tanto la idea clásica de verificación o de sanción legal en que el poder se ejerce, como la idea moderna de la previsión, cuando el Estado participa para satisfacer necesidades colectivas a través de los servicios públicos. Mediante su particio

pación en la economía, el Estado realiza actividades que no pueden, no quieren o no deben hacer las particulares, con lo cual impide que la satisfacción de una necesidad general de interés público pueda ser abandonada o se realice de manera defectuosa. En este aspecto el control administrativo juega un papel muy importante ya que su función es evitar los malos manejos de los recursos públicos, la buena prestación de los servicios públicos y la modernización de las estructuras del Estado

El concepto de control administrativo que da Lanz Cárdenas - dice "por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal transferido o coordinado con Estados y Municipios".⁶⁷

La definición anterior abarca, de manera integral, los aspectos donde se puede manifestar el control en relación al campo de la administración pública federal mexicana y también da una idea clara sobre cuales son los elementos básicos que deben existir para que se den actos de control.

Elementos del Control Administrativo.

a) Los sujetos (activos y pasivos)

Los actos de control siempre tienen que ser realizados por alguien, en este caso por el sujeto activo, que es el órgano controlador y debe haber alguien que recibe la acción, es decir, el o los sujetos pasivos (persona, órgano o institución controlados).

En la administración pública mexicana el sujeto activo -- comprende el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, que es donde convergen las facultades de diversos órganos del Estado para llevar a cabo la función del control, entre estos órganos tenemos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a quien le corresponde el control global de la administración pública; a las dependencias conformadas como cabeza de sector quienes llevan a cabo los controles sectoriales de acuerdo a las facultades que les otorga la Ley Federal de Entidades Paraestatales; y a las contralorías internas que son órganos específicos de control institucional, integrados de acuerdo a los reglamentos internos de las dependencias y entidades a donde se adscriben. Estos órganos de control ejercen sus funciones conforme a las normas y lineamientos fijados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su carácter de dependencia globalizadora de las funciones de control

Los sujetos pasivos del control son todas las dependencias y entidades que conforman la administración pública mexicana y de manera específica los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen. Aquí se abarca también a las personas morales que constituyen propiamente las entidades federativas y los ayuntamientos, así como a sus servidores públicos, cuando manejan recursos federales que les han sido transferidos o coordinados.

b) El objeto

El objeto constituye un elemento que responde al ¿para qué? y al ¿por qué? del control y puede ser: 1) de legalidad cuando el órgano controlador interviene para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia; 2) de fiscali

zación que se refiere a los actos de vigilancia e inspección a fin de constatar la conformidad o desacuerdo de -- los actos administrativos, tanto con las normas como con los planes y programas establecidos; 3) De oportunidad, - que radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole (preventivas o correctivas) que los actos de la administración se ajusten a los tiempos y situaciones previstos a fin de cumplir con los planes y programas establecidos; 4) de gestión, este objeto de control tiende a determinar que los actos de la administración pública guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación y que se puedan medir en base a la eficacia y la eficiencia.

c) La forma.

Un tercer elemento del control administrativo es la forma que se expresa a través de las vías, medios, sistemas o procedimientos que se deben instrumentar para un control eficiente. Los procedimientos y sistemas para llevar a cabo el control son variados en nuestro medio administrativo y van desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública; los métodos o estructuras internas de control; la práctica de auditorías gubernamentales directas o externas; la solicitud de informes y la inspección de diversos actos, hasta la aplicación de medidas correctivas o la imposición de sanciones administrativas, y aún denunciar conductas delictuosas ante el ministerio público.

d) La finalidad.

El cuarto elemento del control es la finalidad que se persigue con el mismo. En este caso con el control se persigue como objetivo lograr el uso correcto de los recursos públicos (materiales, financieros y humanos), con el fin de lograr con las metas y objetivos del Estado respecto -

al bienestar de la comunidad. Mediante este elemento del control administrativo se evalúan sistemas, métodos y procedimientos y el papel que juegan en el cumplimiento de metas y objetivos programados por cada dependencia o entidad pública a fin de ratificarlos o propone cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para llevar a cabo los planes y programas todo ello con la finalidad de simplificar, hacer más ágiles y honesto el ejercicio gubernamental.

A partir de 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convirtió en el órgano rector del control a nivel de la administración pública federal, ya que en ella se reunieron elementos del control que antes estuvieron desperdigados en diferentes dependencias, pero esto no quiere decir que se centralizan todas las tareas -- del control en esta dependencia, sino que se encarga, por sus atribuciones de fijar las directrices respecto del control y se auxilia de las contralorías internas de cada institución pública para llevarlo a cabo.

El sistema de control de la administración pública, cuyo eje de acción es la Secretaría de la Contraloría, se articula en los siguientes puntos:

- Una normatividad administrativa para el manejo eficiente y moral de los recursos del Estado.
- Un marco de vigilancia del cumplimiento de la normatividad que respalda la actuación de entidades y dependencias de la administración pública federal.
- Un marco de investigación de responsabilidades y aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en todos sus aspectos.

Los órganos de control interno en las dependencias y entidades, como parte integrante del sistema nacional de control, son la fuente primaria para inducir mejoras en la gestión pública, entendida esta como acción y efecto de administrar, - para ello están orientadas a promover al interior de las instituciones, la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, que tienen asignados, así como establecer los mecanismos necesarios para -- prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, y con ello contribuir a un proceso de modernización integral de la administración pública a fin de que responda adecuadamente a las cada vez más crecientes demandas de la sociedad.

La Simplificación Administrativa.

El uso del término "simplificación administrativa", es relativamente nuevo en el ambiente administrativo mexicano, pues se comienza a usar cuando por el crecimiento excesivo del aparato público su funcionamiento se vuelve lento, y complejo, ello debido también a la excesiva regulación de su funcionamiento. Entonces se hace notar la necesidad de simplificar, es decir, de hacer más sencilla, más fácil o menos complicada la operación y funcionamiento de la administración pública a fin de dar respuestas adecuadas, en tiempo y calidad, a las demandas sociales.

La simplificación como principio de conducta administrativa que orienta las decisiones oficiales e imprime dinamismo a los procesos del gobierno, tiene como característica, en una primera fase la corrección de conductas desviadas hacia lo complejo y en un segundo momento la prevención mediante un seguimiento y evaluación permanente a fin de evitar que los procedimientos, métodos y estructuras públicas se vuelvan complejos, sino que por el contrario se vayan adaptando a los cambios que exige el desarrollo nacional y mundial. Un punto importante para lograrlo es contar con un marco jurídico flexible que permita la adaptación.

Pero la simplificación administrativa no es un proceso aislado del entorno político administrativo, sino que forma parte de la reforma administrativa, en lo particular, y del proceso de reforma del Estado en lo general, para llevar a cabo la modernización integral de la sociedad mexicana. Además para lograr avances importantes que conduzcan a la simplificación es necesaria la participación no sólo de los sectores políticos y administrativos que apoyan y operan el proceso, sino fundamentalmente de la sociedad, ya sea en forma individual o a través de sus organizaciones, puesto que es ella quien percibe la problemática de manera más objetiva y recibe los beneficios cuando se llevan a cabo acciones para re-

solvería. Con ello queremos decir que la simplificación es un proceso impuesto unilateralmente por el Estado.

Un aspecto sumamente importante de la simplificación administrativa, lo constituyen la descentralización administrativa que consiste en transferir funciones o competencias de organismos encuadrados dentro de la persona jurídica estatal, a las más personas jurídicas de derecho público a fin de que el proceso de toma de decisiones sea más ágil para enfrentar la problemática que se presente, y la desconcentración territorial para acercar geográficamente los servicios públicos a la población demandante y que las respuestas estén de acuerdo a las características e ideosincracia de cada región.

Xavier Ponce de León dice que la simplificación administrativa constituye un instrumento público que tiene como finalidad por un lado abatir la tendencia hacia la "burocratización", entendida en su sentido amplio como lentitud administrativa y deshumanización del servicio público, y por otro lado apoyar la reforma del Estado, modernizando el sistema político, la política económica y el aparato administrativo.

En México el programa de simplificación tiene tres vertientes:

- Desregulación de actividades que concurren en la prestación de un mismo servicio, para evitar la duplicidad de funciones y con ello el retraso en la prestación del mismo.
- Simplificación de estructuras y sistemas de trabajo internos de cada dependencia, para eliminar niveles jerárquicos en la resolución de asuntos; para la descentralización de decisiones a los lugares donde se requieren los servicios públicos.
- Eliminación de trámites y requisitos, además de fijar plazos límite para la resolución de asuntos.

En base a lo anterior, la simplificación administrativa no - se limita a la transformación fría de las normas, sistemas y procedimientos sino que es factor de una profunda transformac[i]ón del servicio público, dado que el servidor público debe asumir plenamente su papel dentro de este proceso a fin de - coadyuvar a fortalecer la confianza del ciudadano en su go-- bierno. También promueve la participación del público usuario en la determinación de las estrategias y acciones de cam-- bio que le benefician a él en última instancia.⁶⁸

Jorge Narro Quezada, como servidor público involucrado direc-- tamente en la instrumentación del programa de simplificación de la administración pública federal, opina que ésta "es la-- decisión de la voluntad política del gobierno para moderni-- zar las relaciones entre la ciudadanía y la administración - dentro de un marco de seguridad jurídica, con el fin de fo-- mentar y liberar las actividades de los ciudadanos.

Se aplica en forma preventiva para poner un coto al exceso - de reglamentación en todos los niveles de la administración- y evitar cargas burocráticas injustificadas a la ciudadanía; y en forma correctiva, para que la administración pública se oriente a facilitar al ciudadano el acceso a los servicios.. la simplificación de los procesos debe contribuir a abrir ma-- yores espacios a los sectores productivos del país, para que participen en la recuperación de nuestra capacidad de creci-- miento. No se alentará la inversión si los trámites, en lu-- gar de servir, resultan obstáculos que generan corrupción. - La desburocratización debe significar la transformación de - la gestión administrativa para que se traduzca en procedi-- mientos claros, con tiempos, costos y resultados previsibles.⁶⁹

- 68.- Suárez Montero, Jaime. La modernización administrativa. Un enfoque integral. En revista. Teoría y Práxis Admi-- nistrativa. Vol. III y IV, números 11, 12 y 14 Julio -- 1989 a marzo 1990. México, IAP- Nuevo León, 1990 pag. 118
- 69.- Narro Quezada, Jorge. Simplificación Administrativa y - atención al público. En revista teoría y praxis adminis-- trativa. Vol. II y IV, número 11, 12 y 13. México. ed.- IAP-Nuevo León. 1990 pp. 127-128

Desde el punto de vista de Julio A. Millán "la simplificación es un estado mental positivo, que busca introducir cada vez que sea posible un proceso cualitativo para hacer las cosas más sencillas y operantes. Es ante todo congruencia, superación y comprensión de los problemas dentro de una perspectiva real de un mínimo esfuerzo con un máximo de resultados. Es, en final de cuentas, productividad y estructura congruente de los procesos administrativos".⁷⁰

La simplificación administrativa, entendida tal y como la definen los autores arriba citados tiene su base promocional y de control en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la administración pública federal y su propio reglamento interior. Las acciones de simplificación que desarrolla la Contraloría tienden a:

- Clasificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan para que éstas no se diluyan ni la toma de decisiones se entorpezca.
- Eliminar normas innecesarias que obstaculizan un proceso administrativo e impiden racionalizar y eficientar la prestación de servicios públicos.
- Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación del servicio.
- Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados.

En conclusión podemos decir que la simplificación administrativa coadyuva a la modernización integral de la sociedad en-

70.- Millán B., Julio. La productividad y la simplificación administrativa. En revista de administración pública, números 65/66. "simplificación administrativa". México ed. INAP. 1987, pag. 29

cuanto reforma estructuras, trámites, procedimientos y actitudes dentro de la administración pública, para hacerla más sencilla en su relación con los ciudadanos quienes demandan de ella, bienes y servicios que les permiten actuar en los diversos ámbitos de la vida en sociedad y adecuarse a los cambios que exige la dinámica económica y política nacional y mundial.

C A P I T U L O 3

**PROGRAMA DE SIMPLIFICACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

-Aspectos generales de la simplificación administrativa.

En la actualidad el Estado tiene la función de conducir el desarrollo económico y social del país interviniendo, aunque cada vez en menor medida, en diversos sectores de la actividad económica, es por ello que la eficiencia y la eficacia de la administración pública son la base para que el Estado asuma adecuadamente sus funciones, ya que si éste alcanza grados óptimos de productividad y eficiencia puede entonces impulsar la reactivación de la actividad económica y social del país en su conjunto.

Para lograr lo anterior el Estado ha instrumentado todo un programa de modernización, tanto del mismo Estado como de la sociedad en su conjunto. "El programa de modernización administrativa del gobierno federal es un proceso de transmisión, actualización y mantenimiento técnico de la administración pública federal de carácter permanente y general"⁷¹.

Dentro de este proceso se engloba la simplificación administrativa que se inscribe, dentro del plano político, de respuestas concretas. A demandas sociales y de la propia administración pública y aunque se concibe como un proceso a largo plazo, se destaca su operación de corto plazo, a manera de un programa anual operativo, programático, con lo cual se busca racionalizar los recursos del Estado y cambiar técnicas y procedimientos, así como modificar las actitudes de los servidores públicos, para redimensionar y mejorar las relaciones Estado-sociedad.

En este sentido la simplificación administrativa es un estado mental positivo, que busca introducir cada vez que sea posible un proceso cualitativo a fin de eliminar trámites innecesarios, suprimir pasos injustificados, evitar duplicidad de trámites, implantar formularios e instructivos simples y específicos y definir criterios que faciliten la toma de decisiones, las cuales pueden ser delegadas tanto en las oficinas centrales como en el interior del país, todo ello con la finalidad de hacer las cosas más sencillas y operantes.

71.- PONCE DE LEON, XAVIER. La simplificación de la administración pública federal. En: Revista de Administración Pública: Simplificación Administrativa. México, Ed. INAP, No. 65166, 1986. P.40

"Originalmente para designar las acciones de simplificación administrativa se emplearon los términos: desburocratización y desregulación. Ambos dan lugar a confusión. Por ejemplo el vocablo "desregulación" partiendo de la voz "regulación" puede tener un significado ("sacar de la regla", "salirse de la regla") diferente del que se desea expresar. Por su parte la palabra "burocracia", de donde deriva "desburocratización", tiene dos acepciones: Su significado científico que se vincula con la teoría del poder y la dominación weberiana, así como el problema de legitimación. En este sentido, la burocracia es consustancial del desarrollo de las sociedades y los Estados modernos; es por tanto un hecho histórico. En su acepción "popular", tiene un significado diferente e incluso peyorativo: "exceso de influencia en las decisiones por el aparato administrativo del Estado", "el conjunto de personas que integran ese aparato administrativo", o bien "exceso de personal, trámites y requisitos de la administración" y lentitud administrativa. Es esta última acepción la que mejor definiría las acciones de simplificación administrativa que lleva a cabo el gobierno federal"⁷²

La simplificación administrativa, como política de gobierno, constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los trámites que los ciudadanos deben realizar ante las instituciones públicas e impulsar la modernización del propio aparato gubernamental para que se ajuste de manera dinámica a los cambios que se han venido sucediendo tanto a nivel mundial como internamente. Por otro lado la simplificación impulsa, aunada a otros instrumentos jurídicos, la renovación moral del sector público; para eliminar las condiciones que obstaculizan y dificultan los trámites, ya que la dilación y complejidad en los mismos propicia conductas contrarias al interés público entre los servidores públicos encargados de dar respuesta a las demandas sociales y de prestar los servicios que proporciona el Estado a la población en general. También la simplificación administrativa tiene como función acercar geográficamente el servicio público a la población a través de la desconcentración y descentralización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para con ello facilitar la relación de los ciudadanos con su administración y motivar un clima de confianza hacia las instituciones gubernamentales, ya que ello le da cierto grado de legitimidad al Estado. Lo que le permite a éste una mayor fluidez en la comunicación con la ciudadanía a través de sus organizaciones o de manera individual para lograr una mayor concertación en los procesos decisorios de la administración pública.

Este proceso de simplificación no es de carácter unilateral, sino por el contrario encuentra su base en un ambiente de abierta participación de ideas, inquietudes y propuestas tanto de los servidores públicos que deben dar respuesta a los trámites y que se enfrentan a problemas de incomunicación, reglamentación excesiva, falta de claridad en la norma o procedimiento, etc., como de los ciudadanos en general quienes se enfrentan a empleados con actitudes prepotentes o autoritarias, que deben sufrir esperas, falta de información, etc. Cada uno de estos grupos puede proponer soluciones desde su propia perspectiva que ayuden — a cambiar todos los aspectos negativos de la administración pública.

En un primer momento el programa de simplificación de la administración pública federal tiene características correctivas pero la esencia de su instrumentación es que su función sea preventiva y de observancia permanente, pero flexible, a fin de que se adapte a los cambios y oriente las decisiones oficiales en los procesos de gobierno para optimizar el uso de los recursos públicos en bien de la sociedad. Este proceso implica una práctica continua de comunicación y confianza entre todos los niveles jerárquicos involucrados en llevarlo a cabo pero con apego a los instrumentos normativos vigentes.

Durante el tiempo que lleva en operación el programa de simplificación administrativa se han dado muchas iniciativas y se ha logrado simplificar un gran número de trámites y procedimientos e incluso se han adecuado algunas normas en la materia a los tiempos presente, pero se ha puesto poca atención a la sensibilización y concientización de los servidores públicos sobre las bondades de esos cambios, y además dicho proceso se ha situado básicamente en el nivel operativo de la administración pública, por lo que no ha cambiado sustancialmente la estructura de poder y los procesos decisórios, es por ello que las iniciativas de simplificación "se han deformado o han sido obstaculizadas al ser procesadas por el aparato burocrático que actúa con una lógica interna de reacomodos, — alianzas y negociaciones de espacios de poder".^{73.}

En resumen podemos decir que la simplificación administrativa, ha sido concebida no sólo para establecer tiempos máximos de resolución a la problemática planteada al gobierno tanto interna, como externamente, sino como un elemento transformador de una administración pública enorme, ineficiente y anquilosada que — desperdicia recursos y energía organizacional debido a la conformación de un —

73.- Cabrero Mendoza, Enrique. Perspectivas de la administración estatal en el proceso de modernización de la administración pública. En: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México Ed. INAP, No. 33 1989 P.131.

sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas, mediante una normatividad adecuada y procedimientos claros y sencillos para que sean comprendidos y cumplidos por todos los niveles de gobierno y con ello logre ser un aparato administrativo eficiente que responda a las demandas de la sociedad y coadyuve a que el Estado se convierta realmente en promotor y conductor del desarrollo económico y social del país.

■ Necesidad del programa.

En las últimas décadas ha habido un aumento cuantitativo de los órganos tradicionales del Estado y una proliferación de órganos de distinta estructura (empresas paraestatales, organismos públicos descentralizados, comisiones gubernamentales, etc). Si a esto añadimos otros factores como son los partidos políticos, las organizaciones obreras y campesinas, tenemos que la administración pública y su entorno se han vuelto extraordinariamente complejos.

Hasta principios de la década de los ochentas el Estado respondía a la complejidad social casi invariablemente con su propio crecimiento, es decir ante el aumento de la presión de las demandas políticas, sociales, económicas y culturales planteadas por la sociedad y sus grupos representativos, el sistema estatal tendía a crecer cuantitativamente, en lugar de cualitativamente, con lo cual se aumentaban complicados procedimientos y trámites que provocó una complejidad desorganizada de la administración pública. Por su parte el marco jurídico que intenta regular toda esa complejidad es, en sí mismo, otra de las razones del crecimiento de la estructura organizativa del Estado. La cantidad de disposiciones emanadas del gobierno de la administración directa o de las entidades paraestatales se complica aún más el funcionamiento del aparato estatal, toda vez que muchas de estas reglas y normas han sido desgastadas por el tiempo y no corresponden a requerimientos actuales, por lo que muchas veces se tornan excesivas y superfluas y sólo provocan, aunado a otros factores culturales, económicos y sociales la "burocratización" de la administración pública, entendida esta como exceso de personal, normas, trámites y requisitos y lentitud administrativa, lo que traba su propia dinámica interna y repercute negativamente sobre la población en general al retardarse los programas sociales en ejecución, y sobre los agentes económicos particulares, al obstaculizarse las medidas de fomento económico y entorpecerse los programas oficiales vinculados a la producción.

El proceso administrativo se tornó complejo y lento por la existencia de normas innecesarias o reiterativas, no siempre claras ni conocidas con precisión por -

quienes deben acatarlas (el público o los propios órganos de la administración) expuestas en ocasiones a interpretaciones diferentes y hasta contradictorias,— es decir a mayor reglamentación existe una menor simplificación o claridad en — el accionar del sector público, por lo cual ya tenemos una de las primeras causas que, necesariamente, dan origen al programa de simplificación administrativa del gobierno federal, la cual indica la necesidad de reducir al mínimo posible las normas, reglamentos y acuerdos (o adecuar esa normatividad a la realidad) que operan en las dependencias y entidades públicas.

Generalmente cuando los aparatos administrativos se tornaban ineficientes e incapaces de atender adecuadamente las demandas que se les presentaban del exterior, comenzaron a crecer desordenadamente por lo que sus requerimientos autogenerados interiormente también aumentaron, ello llevó a que hubiera una desproporción entre las unidades sustantivas y las de servicios administrativos o de apoyo. Es entonces que se crea una situación en que las autorizaciones se superponen, los trámites se alargan, la información solicitada carece de relevancia, las acciones se obstruyen, las decisiones se retrasan y los objetivos institucionales se truncan, todo ello en perjuicio del público usuario de los servicios y prestaciones de la administración pública.

"El aletargamiento que se produce en la toma de decisiones es uno de los principales efectos de la burocratización y al mismo tiempo causa de que las "cosas— en la administración marchen despacio". No obstante la pluralidad de factores condicionantes de esta situación podrían identificarse tres aspectos administrativos como sus motivos más inmediatos: La falta de precisión en la delimitación en los ámbitos de responsabilidad; el celo excesivo para concentrar en los niveles superiores a medios de la Jerarquía administrativa, aspectos secundarios — de las decisiones o facultades decisorias de poca importancia, y el afán casi — neurótico, de solicitar información de dudoso interés para orientar la decisión. Esto es válido tanto para las decisiones de la administración en sus relaciones con el público, como para las que se suscriben en su propio perímetro"⁷⁴

El fenómeno de la "burocratización" entorpece el funcionamiento eficiente de la propia administración por lo que sobrevienen los desfases programáticos— que van en detrimento de los objetivos institucionales y de la operación de los servicios públicos. En suma la administración se vuelve lenta para responder—

74.- Ponce de León, Xavier. La simplificación de la administración pública federal. op. cit. P.37

a la problemática que se le plantea y su relación beneficio social-costo administrativo se vuelve desfavorable. Por otra parte ese mismo fenómeno afecta — al ciudadano que se ve enfrentado a cumplir normas y reglas, muchas veces excesivas y superfluas; a realizar procesos y trámites interminables y recargados — de requisitos algunos de ellos innecesarios y aún más en ocasiones se tiene que enfrentar a empleados públicos que en un exceso de "discrecionalidad" exigen — requisitos no previstos, alteran los trámites prescritos o fijan plazos distintos a los establecidos con lo cual se fomentan proceso de corrupción, ya que el ciudadano al ver frenada su iniciativa se desalienta a cumplir sus obligaciones hacia la administración, por lo que tiene que recurrir al soborno para que se — acelere el trámite de sus asuntos o acudir a solicitar la ayuda de gestores ofi- ciosos ("coyotes"), que muchas veces están en contubernio con los propios serv- idores públicos, para que le tramiten sus asuntos. Todo ello provoca en el pú- blico usuario irritación y enervamiento contra la administración pública por lo que exige la simplificación de sus relaciones con la misma. Este es el segundo de los factores que influyeron para poner en marcha el programa de simplifica- ción administrativa: luchar contra la "burocratización" y hacer más sencillos— los trámites y procedimientos públicos, tanto al interior como al exterior de — la administración pública.

Un tercer elemento, creemos que el más importante, que evidenció la necesidad— de la simplificación administrativa fueron las demandas y exigencias formuladas por la ciudadanía, tanto individualmente como a través de sus grupos represen- tativos, en relación la complejidad administrativa y el estado de "burocratiza- ción" al que había llegado el personal que laboraba dentro de la misma adminis- tración pública. Esto sucedió durante la campaña electoral de Miguel de la — Madrid Hurtado para ocupar la presidencia de la república.

Las demandas y exigencias de la población en torno a la simplificación se justi- fican dado que los habitantes del país se relacionan con la administración pú- blica en todo momento; ya sea porque están obligados a realizar u omitir deter- minados actos de acuerdo a la normatividad vigente; como usuarios porque reci- ben prestaciones o servicios públicos y como colaboradores porque aportan su — ayuda, voluntariamente, para el cumplimiento de las funciones del Estado.

En esta relación constante del ciudadano con la administración se comenzó a ge- nerar un clima de desconfianza mutua, por un lado cada dependencia exige docu- mentos al ciudadano, ya exhibidos en trámites previos, sin aceptar como prueba—

de su posesión los documentos oficiales que los acreditan. Por ejemplo para — obtener su pasaporte, una persona requiere presentar, entre otros documentos su acta de nacimiento y su cartilla del servicio militar (en caso de ser varón). — Anteriormente cuando obtuvo su cartilla se le exigió también su acta de naci— miento. Lo racional sería que en el trámite del pasaporte, se le solicitara — tan sólo la presentación de la cartilla, ya que ésta acredita la posesión del — acta de nacimiento. Entonces este acto de exigir de manera reiterada documen— tos ya exhibidos en trámites previos sólo evidencia la desconfianza hacia el — ciudadano y hacia los propios actos de autoridad anteriores.

Por otro lado los ciudadanos desconfían de la administración, ya que de acuerdo a su propia experiencia (caso siempre negativa sobre las oficinas públicas y — los empleados que ahí laboran) o basada en la de sus conocidos, o de acuerdo a lo que ve y escucha en los medios de comunicación masiva en torno a las defi— ciencias e insuficiencias de la administración pública, opinan que "ésta es len— ta, incomprensiva, secreta, inactiva, formalista, errática, alejada del públi— co, inhumana, legalista, mal informada, rutinaria carente de iniciativa poco — ejecutiva, concentrada en sí misma, corrupta ineficaz y adoradora del papel, las reuniones y los acuerdos"⁷⁵.

Esta opinión que tiene la población sobre la administración pública se basa casi siempre en su experiencia del contacto con los servidores públicos que atien— den público, pues generalmente los reciben malencarados; abren las ventanillas— después de la hora anunciada y las cierran antes de la hora señalada, no impor— tando que haya personas formadas desde horas antes; son lentos para actuar y — exigen muchos requisitos que el público debe cumplir escrupulosamente; aplican— normas oscuras y deficientemente difundidas; la mayoría de los trámites estan— sujetos a la aprobación de superiores quienes se encuentran en oficinas inacce— sibles para el público, y peor aún, en ocasiones no hay un responsable preciso.

Todos estos elementos son suficientes para que el público tache a los empleados públicos en general de: perezosos, desatentos, incomprensivos, groseros, lentos im— preparados, ineficientes y corruptos.

La complejidad y lentitud administrativa tiene un primer impacto en el ciudada— no y seguidamente en la productividad y en la economía nacional, ya que en mu— chos casos puede provocar ausentismo laboral parcial o total diariamente lo que va en detrimento de la productividad en todos sus aspectos.

75.- Chanez Nieto, José. El ciudadano y la administración pública. En: Tenden— cias Contemporáneas de la Administración Pública. México, Ed. DIANA, 1989— P.86

9

El enfrentamiento permanente entre la población y su administración pública— tiene su origen en años de "burocratismo" muy arraigado; atención al público — frecuentemente deficiente; reformas administrativas prometedoras y finalmente — frustradas; esfuerzos de capacitación en el sector público sin continuidad; in- comunicación entre servidores públicos y la ciudadanía y aún entre ellos mismos.

Estas limitaciones de la administración pública, por su función, provocan limi- taciones en su entorno (ciudadanos y grupos sociales que interactúan con ella), lo que produce un deterioro en el sistema político y en la legitimidad del go- bierno que se encuentra al frente del mismo.

Entonces, el tercer factor que hizo necesario el establecimiento del programa— de simplificación administrativa, fue la necesidad de cambiar la imagen de la— burocracia nacional y corregir los vicios en los que cae frecuentemente lesio- nando los intereses del ciudadano, a fin de recuperar su confianza en las insti- tuciones públicas, lo que a su vez dará mayor legitimidad al sistema político y a su gobierno.

- Acuerdo que dispone las acciones concretas para la simplificación de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente el Ejecutivo Federal publicó el miércoles 8 de agosto de 1984 en el Diario Oficial el acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Dicho acuerdo considera entre otros aspectos:

Que el Ejecutivo Federal debe facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos-- como medida para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, elevar la productividad y eficiencia de la gestión pública y atenuar los factores que originan conductas contrarias al interés público.

- Que la simplificación administrativa debe coadyuvar a descentralizar la vida nacional, para radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa.
- Que un gran número de medidas de simplificación administrativa demandadas por la ciudadanía se pueden ejecutar en el corto plazo, mediante actos administrativos por parte de los titulares de las dependencias y entidades y cuando haya que promover reformas legales deben ser ellos mismos quienes elaboren las iniciativas correspondientes.
- Que las tareas de simplificación administrativa deben estar sustentadas en la colaboración tanto de los ciudadanos como de los servidores públicos involucrados en llevarlas a cabo.
- Que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene entre sus funciones las de contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de las dependencias y entidades públicas, por lo que será la encargada de coordinar y conducir las acciones de la simplificación administrativa de la administración pública federal.

El acuerdo consta de siete artículos que son los siguientes:

ARTICULO PRIMERO.— Las dependencias y entidades de la Administración Pública — Federal, dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Asimismo, se deberán incluir aquellas acciones necesarias para la simplificación de las relaciones entre las diversas dependencias y entidades a que dan lugar la asignación, ejercicio y control del presupuesto, así como las acciones que permitan simplificar sus estructuras y funcionamiento administrativos internos para eliminar instancias y niveles innecesarios.

ARTICULO SEGUNDO.— Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los procedimientos y mecanismos adecuados, incluyendo la realización de foros de consulta, a fin de que sus unidades administrativas capten articulen y resuelvan las demandas de las personas físicas y morales vinculadas con sus respectivas funciones, para traducirlas en acciones concretas de simplificación administrativa. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá también recibir y canalizar las sugerencias, orientaciones y recomendaciones de los ciudadanos.

ARTICULO TERCERO.— Las acciones que las dependencias y entidades instrumentan para la simplificación administrativa de la Administración Pública Federal deberán cumplirse dentro de los plazos que se establezcan y los que se concierten con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de dar pronta, oportuna y debida satisfacción a las demandas de las organizaciones y la ciudadanía en general, a la simplificación de las relaciones de las dependencias— entre sí y en sus respectivos ámbitos internos.

ARTICULO CUARTO.— Las dependencias y entidades deberán simplificar prioritariamente aquellos trámites y procedimientos que no requieran reformas a leyes o — reglamentos, en tanto basten para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares respectivos.

En el proceso de simplificación a que se refiere el párrafo anterior, deberán — considerarse las siguientes acciones prácticas, que se señalan de manera enunciativa, sin perjuicio de incorporar otras que tomen en cuenta la naturaleza y — particularidades de las respectivas dependencias o entidades:

- a) Ampliar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones periódicas a --- cargo de los ciudadanos.
- b) Revisar los plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a renovación periódica, cuya omisión produzca la caducidad, procurando conferirles vigencia más amplia y cuando ello sea posible, otorgarles el carácter de permanentes.
- c) Facilitar al Público los medios de acreditación o identificación permanente-- cuando en forma recurrente, tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.
- d) Sustituir por el uso de tarjetas o documentos permanentes la tramitación, -- expedición y notificación de boletas, formularios y procedimientos de cobro, para el pago de obligaciones periódicas de cuota fija.
- e) Pugnar por el establecimiento de cuotas fijas para pagos periódicos, de mane-- ra que los ajustes para la liquidación exacta se hagan en forma anual, procu-- rando la eliminación de molestias a los ciudadanos por constantes lecturas, - visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobro de derechos por servi-- cios públicos.
- f) Utilizar a las sociedades nacionales de crédito e instituciones nacionales-- de crédito para efectos de pagos y cobros, empleando sus servicios para la - aplicación de tarifas con reglas claras que no admitan variación de crite-- rios oficiales.
- g) Establecer sistemas de coordinación entre las dependencias y, en su caso, en-- tidades de la Administración Pública Federal para que, cuando se trate del - desahogo de asuntos que por disposición de la ley deban tramitarse ante va-- rias dependencias o entidades, se establezcan métodos que permitan uniformar reducir y simplificar los trámites y los informes a que están obligados los-- interesados.
Cuando dichos trámites o informes deban satisfacerse en varias unidades admi-- nistrativas de una misma dependencia, ésta adoptará las medidas para reducir y simplificar los trámites, los informes y las instancias y, en los casos en que ello sea posible, establecer un solo canal para el desahogo de procedi-- mientos.

- h) Revisar la práctica de exigir que se acredite previamente al desahogo de un trámite estar al corriente de las obligaciones y requisitos con otra u otras dependencias, cuando sean éstas las obligadas a vigilar y llevar el registro de cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, para eliminar requisitos no exigidos por la Ley.
- i) Introducir criterios de tasas porcentuales o cualquier otro que dinamice los topes o rangos que se establezcan en la delegación de facultades y clasificación de operaciones, y que eviten la inoperatividad por la obsolescencia de los mismos.
- j) Eliminar, en la secuela de los procedimientos administrativos, la solicitud de documentación y acreditación que ya fueron requeridas en pasos o instancias previos.
- k) Fijar, en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé solución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo.
- l) Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades, fomentando la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal.
- m) Introducir criterios flexibles de diferenciación en la atención de los asuntos, que consideren: tamaño, monto en dinero, complejidad, continuidad u ocasionalidad y mayor o menor vinculación con las prioridades nacionales de los mismos; y
- n) Eliminar autorizaciones redundantes, solicitudes excesivas de información de detalle en materia presupuestal y exigencia de trámites que entorpecen la actividad, mediante la expedición de reglas claras y sencillas que resulten exigibles, permitan la corresponsabilidad en el gasto público, y eliminen el excesivo papeleo.

ARTICULO QUINTO.- Las dependencias, cuando las soluciones así lo requieran, deberán preparar de manera oportuna y en los términos legales respectivos, las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente, y proponerlas al Ejecutivo Federal. Cuando se trate de disposiciones jurídicas que no revistan formalmente el carácter de leyes, el Titular del Ejecutivo en su caso, expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que le propongan las propias dependencias.

ARTICULO SEXTO.- El Ejecutivo Federal a fin de mantener una Administración Pública Federal simplificada, aprobará sólo aquellas modificaciones a las estructuras administrativas orgánicas básicas que no impliquen adiciones y complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos existentes.

ARTICULO SEPTIMO.- El Titular del Ejecutivo Federal se apoyará en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la coordinación, seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa a que se refiere el presente acuerdo, debiéndole informar periódicamente de los resultados obtenidos.

En la identificación, atención e instrumentación de las medidas de simplificación administrativa que comprendan a más de una dependencia y entidad, será responsabilidad de aquélla que mayor preponderancia y vinculación tenga con los trámites y procesos respectivos establecer los sistemas de coordinación que permitan simplificarlos. Cuando no sea evidente tal prevalencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determinará cuál será la responsable.

El 9 de febrero de 1989 se publicó en el Diario Oficial el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal" cuya función es darle continuidad en el tiempo y fortalecer las acciones tendientes a simplificar la actuación y modernización del sector público, y con ello "hacer frente a los retos que plantea la evolución del país",⁷⁶.

Objetivos del Programa.

El Programa General de Simplificación Administrativa fue el instrumento que el Ejecutivo Federal utilizó, y sigue utilizando, para darle forma al Acuerdo presidencial que sobre simplificación se publicó el 8 de agosto de 1984 y —

al cual le dió continuidad el acuerdo publicado el 9 de febrero de 1989, lo que nos indica que hay voluntad política para continuar con las acciones necesarias que procuren una relación más simple entre el gobierno y los gobernados.

El Programa de Simplificación Administrativa comprende tres vertientes de actuación, dentro de las cuales se enmarcan los objetivos del propio programa:

La primera vertiente, considerada como la más relevante y trascendente para los propósitos del programa, cubre los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones.

La segunda vertiente considera las relaciones entre diversas dependencias y entidades gubernamentales originadas por la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo.

La tercera vertiente del programa incluye acciones orientadas a simplificar las estructuras y el funcionamiento administrativo interno de las instituciones públicas para eliminar instancias y niveles innecesarios.

Dentro de la primera vertiente el objetivo principal es racionalizar y agilizar los trámites y procedimientos en la prestación directa de servicios al público a fin de poder contar con tiempos, costos y resultados previsibles, que abran espacios a los sectores productivos del país, alienten la inversión y pongan un coto a los actos de corrupción que en algunas ocasiones se dan entre los servidores públicos, en el cumplimiento de este objetivo el programa estableció que cada dependencia o entidad debería identificar y jerarquizar los trámites, procedimientos o actividades que requerían ser simplificados y para lo cual no era necesario modificar leyes o reglamentos, sino que bastaba para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares de las dependencias o entidades. Este objetivo pretende simplificar la relación entre el sector público y los particulares.

Un segundo objetivo del Programa de Simplificación Administrativa se refiere a la simplificación, racionalización y eliminación de las diversas disposiciones legales en todos los niveles de la administración (leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, etc.) que regulan los trámites, procedimientos y relaciones de las dependencias y entidades con los particulares o entre sí, pues-

muchas veces son innecesarias, reiterativas o obsoletas ya que no precisan— con claridad los ámbitos de responsabilidad, todo ello obstaculiza el proceso administrativo, impide racionalizar la prestación de los servicios públicos, re trasa la toma de decisiones y provoca una mayor complejidad en el funcionamiento de la administración pública, que a su vez alienta la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público.

Un tercer objetivo se orienta a la simplificación de las estructuras administrativas y las relaciones hacia el interior de cada dependencia o entidad, — entre dos o más dependencias o entidades y las que se dan entre dependencias y entidades. Este objetivo pretende llevar a cabo acciones concretas para reorganizar; eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación de un servicio; reducir las múltiples unidades de servicios administrativos de apoyo y clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan a fin de que haya una coordinación apropiada en la toma de decisiones y con ello adecuar el funcionamiento interno, de las dependencias y entidades de la administración pública federal para que respondan en forma — ágil y oportuna a la problemática que les plantea cotidianamente la ciudadanía

Un cuarto objetivo esta encaminado a estimular la descentralización de la vida nacional mediante la radicación de instancias de decisión y la transferencia de atribuciones a las delegaciones estatales o a los gobiernos locales a fin de — acercar la solución de los problemas a los lugares donde se originan, con ello se pretende, propiciar agilidad y economía que beneficie a la población y fortalezca la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales.

El quinto objetivo del programa tiene como finalidad "precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y — trámites administrativos simplificados para la prestación de los servicios a — fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los — trámites prescritos y fijar plazos distintos a los establecidos, que muchas veces influyen arbitrariamente en el sentido de la decisión retrasando o acelerando los asuntos que se gestionan. De esta manera los ciudadanos se convierten — en vigilantes permanentes del proceso de simplificación"⁷⁷.

En resumen, los objetivos del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal se orientan a la realización de tareas concretas para — adecuar el aparato gubernamental a los nuevos retos que la apertura económica —

77.- Ponce de Leon Xavier. Op. Cit. P. 41

y la dinámica social imponen al país. Esas tareas de simplificación contribuyen a lograr mayores niveles de productividad y eficiencia en el sector público, para a su vez fomentar e impulsar la actividad económica y social del país.

—Estrategias de actuación.

La estrategia definida por la conducción del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal responsabiliza a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la coordinación del proceso en su conjunto, tal como se establece en los acuerdos presidenciales del 8 de agosto de 1984 y del 4 de febrero de 1989, para lo cual debe efectuar labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones tendientes a la simplificación, así como informar periódicamente al Presidente de la República sobre el desarrollo general del programa e informar a la ciudadanía sobre los trámites simplificados a efecto de propiciar su arraigo a través de la participación ciudadana.

La estrategia ubica la responsabilidad de simplificación administrativa en los titulares de cada una de las dependencias o entidades, quienes se apoyan en un coordinador interno de alto nivel quien lleva a cabo los trabajos de concertación, integración y control de las acciones a emprender para la simplificación en el ramo correspondiente y con intención de que dichas acciones no se diluyan la estrategia considera fundamental la colaboración activa de los servidores públicos involucrados en los procesos de cambio; y la participación de la ciudadanía como elementos fundamental para la definición de prioridades y evaluación de resultados.

Dentro de esta estrategia, corresponde a cada dependencia o entidad participante en el programa, definir qué procesos administrativo requieren ser simplificados, cómo y cuándo, tarea que se sustenta en las propuestas efectuadas por sus áreas operativas, que son las que mayor conocimiento tienen de los asuntos de su competencia, y en la identificación de las demandas que sobre aspectos específicos efectúan sus respectivas "clientelas" o sectores de la población a los que prestan sus servicios.

"Con la finalidad de captar la demanda social de simplificación de trámites administrativos, las diversas instituciones públicas involucradas en el programa deben realizar periódicamente foros de consulta sobre temas específicos en los que participen organizaciones empresariales, sindicales, gremiales, así como ciudadanos en lo individual interesados en expresar sus opiniones sobre la forma en que se otorgan los servicios públicos y la manera de mejorarlos"⁷⁸.

78.- Renovación Moral. Simplificación Administrativa. Serie: Reportes de la Contraloría U.é. México en SECOGEF. 1986 P. 8

Con el objeto de establecer compromisos concretos y precisar los resultados a alcanzar, cada dependencia y entidad programa sus acciones de simplificación — administrativa en periodos trimestrales, plasmándolas en documentos conocidos — como "cédulas" que comparan las características de los procedimientos antes y después de la simplificación, así como los beneficios en tiempo, calidad o economía que los ciudadanos, sus organizaciones e incluso el propio aparato gubernamental habrán de recibir.

"Estas "cédulas" son la base del sistema de seguimiento y el punto de partida de la verificación y de la comunicación social. Asimismo constituyen el testimonio oficial y público de los resultados alcanzados dentro del programa por cada institución participante"⁷⁹.

El seguimiento de las acciones emprendidas y la verificación de los resultados obtenidos es una labor que realiza, en la mayor parte de los casos, la contraloría interna de cada dependencia o entidad participante. Sin embargo, antes de esa verificación, los resultados que se reportan están avalados por las áreas sustantivas y por las coordinaciones internas del programa de las diversas instituciones involucradas.

Para la integración de programas de simplificación la estrategia diferencia — tres ámbitos de trabajo:

- a) La simplificación de las relaciones entre las distintas dependencias y entidades públicas, sobre todo en aquellas derivadas de su concurrencia en la prestación de un mismo servicio, así como las relacionadas con las gestiones de carácter interno en materia presupuestal y de control. Esto pretende evitar la duplicidad de trámites y la contraposición de los mismo.
- b) La simplificación de estructuras y sistemas administrativos internos de cada dependencia o entidad, para eliminar niveles jerárquicos que intervienen en la solución de un sólo asunto. Esto pretende acelerar el periodo de respuesta a los trámites que realiza la ciudadanía ante la administración pública.
- c) La simplificación y eliminación de trámites, requisitos y regulaciones en la prestación misma de los servicios al público.

"La estrategia inicial concibió dos momentos: primero, la identificación de trámites y requisitos cuya modificación no requería modificaciones jurídicas para las que bastara la decisión política y la instrumentación de soluciones por la vía administrativa. En segundo lugar la identificación de problemas propiciados o basados en disposiciones jurídicas de carácter legal que no justificaran su permanencia, y se definieran y sometieran al Poder Legislativo las adecuaciones correspondientes"⁸⁰.

En la actualidad la estrategia pone énfasis en los proyectos institucionales pendientes, en proceso y nuevos que las dependencias y entidades reconozcan como de gran impacto social, así como en aquellos trámites o procedimientos que abarcan a dos o más instituciones (por ejemplo importaciones, exportaciones, constitución de empresas, obtención de licencias, etc.) a fin de simplificar lo más posible el trámite, para reducir tiempos y costos al efectuar el mismo.

La estrategia de conducción del programa considera que los ciudadanos y sus organizaciones deben desempeñar un papel fundamental en el proceso de verificación de resultados. Por ello la coordinación general del programa difunde los logros alcanzados tanto entre las dependencias y entidades como entre los ciudadanos para establecer un mecanismo de vigilancia social lo que permite canalizar institucionalmente y en beneficio del programa, las quejas y notificaciones de fallas en que se llegue a incurrir en su ejecución.

80.- Ponce de León Xavier. Orígenes, estrategias y avances del programa de simplificación administrativa. En: Encuentro Internacional de Simplificación Administrativa, México, Ed. INAP-SECOGEF, 1987 P. 19

—Resultados obtenidos.

"Quantitativamente el Programa General de Simplificación Administrativa de la — Administración Pública Federal ha alcanzado, y aún rebasado las metas previstas al inicio del mismo. Los resultados obtenidos se orientaron preponderantemente hacia la simplificación en el ámbito interno de las dependencias y entidades — con lo que se ha aglizado su actuación. También se han obtenido resultados satisfactorios al haberse realizado acciones simplificadoras que repercuten directamente en la mejoría de los servicios al público, al desconcentrar oficinas y decisiones o descentralizar facultades en los otros niveles de gobierno, e inclusive directamente en algunos grupos de usuarios. En una escala menor se ha logrado la adecuación de instrumentos jurídicos y reglamentarios, lo cual garantiza la perdurabilidad de las medidas correctivas"⁸¹.

En 1984, los esfuerzos iniciales emprendidos en el programa por las instituciones participantes llevaron a identificar 4876 procesos administrativos que serían simplificados a varios plazos. Al 31 de diciembre de 1985 ya habían sido simplificados mil 948 de esos procesos; más de la mitad de la meta inicialmente prevista se cumplió sólo durante el primer año de desarrollo del programa.

Durante este primer período, uno de los medios al que más se acudió para lograr los objetivos del programa de simplificación, fue el de la delegación de facultades a las oficinas estatales de las dependencias federales, lo que dio respuesta a una de las principales demandas sociales que se evidenció en los foros de consulta popular que se llevaron a cabo durante la campaña electoral del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Se delegaron facultades de decisión en 297 procesos administrativos para que sea directamente en el lugar de origen donde surge la problemática o las demandas de servicios públicos, que se tramitan, — desarrollen y se les de solución, con lo cual se ahorra tiempo y recursos económicos a los ciudadanos del país y se les evita la molestia de tener que trasladarse hasta el Distrito Federal a tramitar sus asuntos.

Durante 1985 se simplificaron 72 trámites y procedimientos que inciden en la mejoría de los servicios y disposiciones en materia de comercio exterior, con lo que se pretende estimular la capacidad exportadora del país.

81.— Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reunión de autoevaluación 1983-1984. México. Ed. SECOGEF 1988. P. 39.

"Hasta 1988 se habían logrado las metas previstas al inicio del programa (6700-simplificaciones efectuadas) pero como éste es dinámico y permanente no solamente se llevan a cabo acciones para atacar problemas de complejidad detectados en un período determinado, sino que constantemente se detectan nuevos problemas — a los que se les tiene que dar una solución mediante la instrumentación de — acciones simplificadoras.

Algunos ejemplos de simplificación administrativa o desregulación llevados a cabo por las dependencias y entidades participantes en el programa de simplificación administrativa y que han tenido mayor impacto en la ciudadanía del país — son:

- La expedición de placa permanente para la circulación de vehículos, la expedición inmediata de licencias para conducir sin acreditación de requisitos y la expedición de pasaportes las 24 horas de los 365 días del año y su desconcentración a algunas delegaciones políticas del Distrito Federal, como a importantes ciudades del interior del país.
- En apoyo a la productividad y seguridad jurídica de la población rural: se ha logrado acortar sustancialmente el tiempo para la titulación de terrenos nacionales, la desconcentración de trámites para el uso y manejo de aguas para parcelas de riego y la ubicación de servicios de medicina del trabajo en las unidades de medicina familiar.
- Se han simplificado los trámites para la inscripción a educación media superior en instituciones federales, en la mayor parte de los estados del país se ha logrado implantar la matrícula y el certificado de estudios básicos únicos, y también se ha facilitado la expedición y cobro de giros telegráficos.
- Para apoyar y estimular la actividad económica se adecuó el régimen de permiso previo de las fracciones de la tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación, exentándose de este trámite a un buen número de éstos, por ejemplo se simplificaron los trámites para la importación de maquinaria agrícola; se desconcentró la expedición de permisos de pesca comercial; se exentaron de licencia sanitaria de giros y riesgos a algunos establecimientos comerciales y se expidió la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria con lo cual se están simplificando trámites y requisitos que impulsaban a los pequeños industriales a engrosar la economía informal o subterránea.

- La simplificación abarca también los pagos del impuesto predial, el consumo de agua y las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado.
- En materia de Registro Civil: en los centros hospitalarios del Sector Salud, los recién nacidos son registrados y obtienen en forma directa y sin costo su acta de nacimiento.
- El gobierno del D.D.F., estableció el nuevo reglamento de construcción, que además de constituir un avance técnico, simplifica o elimina (en algunos casos) las licencias de construcción.
- En materia fiscal, se reexpidieron cuatro nuevos reglamentos simplificados y se pusieron en práctica más de 145 medidas, que significaron la eliminación de varios millones de documentos, lo que repercutió en la facilitación de trámites tanto para el causante como para la administración.
- La apertura comercial eliminó controles, subsidios y protecciones cuyos efectos restaban competitividad a la economía mexicana en los mercados internacionales. Ahora más del 80% de las mercancías de importación y exportación han sido liberadas de permiso previo y de otras barreras no arancelarias.

La simplificación se ha avocado también a la racionalización de estructuras administrativas del aparato público. Debido a la austeridad en el gasto público-federal, se eliminaron 146 áreas organizacionales, lo que significó una reducción del 22% sólo en el sector central. Por otra parte, se desincorporaron del sector paraestatal mediante venta, liquidación, fusión o transferencia cerca del 70% de las entidades que lo conforman, esto con la finalidad de que el Estado sólo conserve aquellas entidades estratégicas y prioritarias y oriente sus actividades a eficientar la atención de las demandas sociales.

En otras áreas, como los sectores agropecuario, del transporte, protección de la salud, procuración de Justicia, etc., las acciones de simplificación, aunque se han llevado a cabo algunas, requieren un mayor esfuerzo a fin de atacar de raíz los vicios burocráticos, reglamentarios y de estructura que provocan la complejidad⁸².

82.- Ibid. pp. 39-40.

C A P I T U L O 4

**"PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION EN EL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".**

PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION EN EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) al ser el eje del Sistema Nacional de Control, Vigilancia, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública, se constituye en la Dependencia Globalizadora más importante para promover la eficiencia dentro de la Administración Pública Federal.

Con la finalidad de promover la eficiencia en dependencias y entidades públicas los planes y programas de trabajo de la SECOGEF consideran dos aspectos fundamentales; el primero se refiere al control y evaluación de la gestión pública, mientras que el segundo se orienta a la modernización de la gestión pública y atención al ciudadano.

Con respecto al primer punto la Secretaría norma y coordina, a través de sus áreas sustantivas, el Sistema Integral del Control y Evaluación de la Gestión Pública, en este sentido su función es verificar que el manejo de los recursos públicos se lleven a cabo en forma adecuada y en congruencia con los presupuestos de egresos presentados, y que los servidores públicos cumplan su cometido con eficacia y eficiencia apoyándose en los esfuerzos de simplificación de estructuras, procedimientos y trámites que realizan el gobierno federal y los de los Estados.

Esta función de la Secretaría tiene un impacto directo en el proceso de simplificación administrativa, ya que a través de la misma se obtiene información sobre los resultados obtenidos al aplicar procesos de simplificación, lo que en un momento determinado ayuda para proponer acciones correctivas y/o preventivas.

En cuanto al segundo punto, la SECOGEF es la dependencia encargada de la coordinación, seguimiento y control del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuya función básica consiste en mejorar los servicios de atención a la ciudadanía, haciendo más ágiles y eficientes los trámites y gestiones para facilitar al ciudadano, el acceso a los servicios en las oficinas gubernamentales y al mismo tiempo promover la desreglamentación y la concientización del servidor público.

La participación de la SECOGEF en el referido programa se orienta a profundizar en las acciones tendientes a mejorar la eficiencia y productividad del sector público, modernizando el funcionamiento de la Administración Pública Federal y mejorando los servicios que proporciona.

La Secretaría participa en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal a través de la Dirección General de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo consiste en "facilitar la relación de la ciudadanía con la Administración Pública Federal, mediante la simplificación de trámites y procedimientos como una medida para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, así como la eficiencia en la gestión pública y atenuar los factores que propician conductas contrarias al interés público"⁸³

Las funciones encomendadas a esta Dirección General y que están orientadas al proceso de simplificación administrativa en México son:

- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la simplificación de procedimientos, trámites y requisitos que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
 - Propiciar que las dependencias y entidades del sector público realicen acciones tendientes a la simplificación de los aspectos jurídicos a fin de eliminar redundancias, lagunas y criterios discrecionales en la interpretación y aplicación de la reglamentación existente.
 - Promover la simplificación de las estructuras de organización, sistemas y procedimientos internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de la descentralización y desconcentración administrativas.
 - Fomentar la concertación de compromisos intersecretariales e intersectoriales por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de mejorar los servicios públicos y la adopción de medidas de simplificación.
 - Emitir los lineamientos en materia de simplificación administrativa que
- 83.- Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: en Diario Oficial de fecha martes 23 de enero 1990 México

deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigilar su cumplimiento y mantenerlos permanentemente actualizados.

- Asesorar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la definición de las acciones que realicen en materia de simplificación administrativa.
- Mantener comunicación permanente con las Cámaras, Colegios de Profesionales, Asociaciones y público en general, con el fin de identificar necesidades de simplificación, así como promover la atención de las demandas y quejas que sean planteadas a través de los medios de comunicación.
- Integrar y difundir el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, evaluar su cumplimiento, así como dar a conocer a la opinión pública en coordinación con las dependencias y entidades los resultados de las medidas de simplificación.
- Conducir la asistencia técnica que en materia de modernización y simplificación administrativa soliciten las entidades federativas y municipios, como resultado de los acuerdos de coordinación.
- Orientar las acciones de capacitación de servidores públicos en materia de simplificación administrativa, para propiciar el cambio de actitud y la vocación de servicio.
- Dirigir la realización de eventos de cooperación técnica, encuentros de intercambio de experiencias y actualización en materia de modernización y simplificación de la Administración Pública Federal.
- Fomentar el diseño y desarrollo de técnicas y metodología avanzada de organización, sistemas y procedimientos susceptibles de apoyar el proceso de modernización y simplificación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para llevar a cabo sus funciones de una manera adecuada la Dirección General cuenta con las siguientes direcciones de área.

- a) Dirección de Dependencias Globalizadoras
- b) Dirección de Sector Fomento Económico
- c) Dirección de Sector Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad
- d) Dirección de Procuración de Justicia
- e) Dirección de Sector Distrito Federal y Paraestatal.

FUNDAMENTO LEGAL

La participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el proceso de simplificación administrativa del sector público — tiene su fundamento en:

- a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 32 Bis, apartados I, II y VII faculta a la SECOGEF para: Planear, — organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos— y procedimientos de control de la administración pública con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- b) El acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa Pública Federal, que establece:

"Artículo segundo.— La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá presentar a la consideración del Ejecutivo Federal el Programa General de Simplificación Administrativa Pública Federal, — previa consulta con las dependencias y entidades cuyas atribuciones — se relacionen con el contenido de dicho programa. En el mes de octubre de cada año, la SECOGEF informará al Ejecutivo Federal de los resultados obtenidos por la aplicación del programa, propondrá medidas— correctivas y le presentará las acciones que deban instrumentar las — dependencias y entidades en años subsecuentes.

Artículo sexto.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará y evaluará el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, así como, periódicamente difundirá, los resultados de su ejecución, con el fin de que la ciudadanía esté debidamente informada a este respecto⁸⁴

- c) El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en su artículo 17 establece las atribuciones que tiene la Dirección General de Simplificación Administrativa y son las siguientes:
- I. Promover la simplificación administrativa para eliminar requisitos, reducir y agilizar procedimientos y trámites ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los sistemas de funcionamiento interno y de atención al público de las mismas;
 - II. Formular, con la participación que les corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Programa General de Simplificación Administrativa, así como vigilar y evaluar su cumplimiento;
 - III. Elaborar los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de simplificación administrativa;
 - IV. Prestar asesoría de simplificación administrativa a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como difundir, en coordinación con la Unidad de Comunicación Social, las acciones realizadas en esta materia;
 - V. Propiciar la concertación de compromisos específicos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para mejorar los servicios públicos y adoptar medidas preventivas que aseguren la prestación de estos servicios en el caso de eventualidades;

84.- Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989, México, SECOGEF. 1989, pp. 12-14

VI. Promover acciones que estimulen la vocación de servicio de los servidores públicos⁸⁵

En resumen, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene una participación importante en el proceso de simplificación administrativa del Gobierno Federal, ya que su función es coordinarlo, evaluarlo y llevar un control del mismo para dar continuidad a las acciones emprendidas al respecto.

- d) El Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

FORMULACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El Programa se integra con las medidas específicas, compromisos concretos y acciones inmediatas y mediatas, que asumen las dependencias y entidades de la Administración Pública mediante la revisión de Sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo a fin de agilizar y dar transparencia en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones; — así como reorganizar y adecuar su funcionamiento interno.

En la formulación del Programa General se contemplan acciones relativas a:

- a) Las relaciones hacia el interior de cada dependencia o entidad o entre dos o más dependencias y entidades.
- b) Las relaciones entre el sector público y los particulares, referente a la simplificación de sistemas y procedimientos, con excepción de las que rijan por el mareo regulatorio de la actividad económica, cuya revisión es responsabilidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- c) La simplificación de la normatividad correspondiente al gasto público-federal.
- d) El fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el ejecutivo federal y los gobiernos locales.

85.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 16 de enero de 1990

Para la formulación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal se lleva a cabo mediante la siguiente metodología:

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de su Dirección General de Simplificación Administrativa envía a la Oficialía de cada Dependencia o al Responsable del Programa de Simplificación en el Sector, los lineamientos y metodología operativa para la formulación y ejecución del Programa General de Simplificación Administrativa, y son las áreas de la Dependencia o Entidades coordinadas quienes aplican dichos lineamientos y la metodología para la formulación de sus programas de simplificación, siempre coordinadas y apoyadas por la Oficialía Mayor o el Responsable del Programa de Simplificación en el Sector, pues esta área quien finalmente integra el Programa, ya sea en la Dependencia o en el Sector y lo envía a la Dirección General de Simplificación Administrativa, quien a su vez lo remite a la Dirección de Área del sector correspondiente para su análisis y compatibilización global, en este análisis se identifican los beneficios y el Impacto de cada acción seleccionándose aquellas que por sus repercusiones incidan en la ciudadanía o en los procesos productivos y de comercialización, y se agrupa a las acciones de cada sector conforme a subprogramas siguientes:

- 1.- Desreglamentación administrativa
- 2.- Descentralización
- 3.- Desconcentración
- 4.- Modernización de los sistemas administrativos
- 5.- Coordinación Interinstitucional
- 6.- Mejoramiento de los sistemas de atención al público o de ventanilla
- 7.- Actualización de los sistemas y procedimientos de las funciones sustantivas.
- 8.- Capacitación en apoyo a la modernización y simplificación

Quando han agrupado las acciones en cada subprograma las Direcciones de Área integran el Programa de Simplificación Administrativa del Sector a su cargo y lo presentan para su análisis y aprobación a la Dirección General de Simplificación Administrativa, quien con base en las recomendaciones y planteamientos recibidos de la opinión pública y grupos organizados sobre la necesidad de simplificar procedimientos y trámites en las dife-

rentes Secretarías y Entidades de la Administración Pública, negocia con la Dependencia o Entidad la incorporación de nuevos compromisos y finalmente integra el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal y lo presenta al C. Subsecretario "A", quien en acuerdo con la Secretaría del Ramo lo revisa y formulan recomendaciones y observaciones, o lo aprueban en su caso.

Una vez aprobado el Programa, la Dirección General de Simplificación Administrativa difunde ante la opinión pública los compromisos que en materia de simplificación, ha hecho cada Secretaría o Entidad, e informa a la Oficialía Mayor o responsable del Programa de Simplificación de las mismas sobre los compromisos contraídos ante la opinión pública y el Ejecutivo Federal.

Posteriormente la SECOGEF participa en la evaluación y seguimiento del programa.

La ejecución oportuna y eficiente de las medidas y acciones que acuerda el Ejecutivo Federal al aprobar el Programa, es responsabilidad de los titulares de las Dependencias y Entidades Federales, mientras que la normatividad, vigilancia y evaluación del mismo es responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría, quien además debe difundir oportunamente los resultados de su ejecución, para que la ciudadanía este debidamente informada a este respecto.

Las prioridades que se toman en cuenta al formular el Programa General de Simplificación de la Administración Pública son:

- Hacer énfasis en las acciones de coordinación interinstitucional e intersectorial; destacando la creación de ventanillas únicas en las cuales confluyan todas las Dependencias que se relacionan con un trámite a fin de otorgar al usuario un servicio de mayor calidad y más rapidéz.
- Fortalecer el mejoramiento de la atención al público en ventanillas persiguiendo, fundamentalmente, elevar la calidad en el servicio y alentar la participación de la ciudadanía.
- Revisar los instrumentos reglamentarios y normativos, con un criterio simplificador que permita desreglamentar la actividad administrativa y -

regule bajo criterios generales, con claridad y agilidad los requisitos indispensables para cualquier trámite.

- Profundizar en la modernización de los sistemas de administración interna, para integrar y hacer más eficiente los procesos y funciones, para buscar una mayor productividad y calidad del servicio público.
- Orientar y reforzar los programas de simplificación administrativa en el sector paraestatal para darles congruencia y que se ajusten a los lineamientos y estrategias del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.
- Ampliar las acciones de simplificación en el marco de los acuerdos de coordinación SECOGEF-Gobiernos estatales, para continuar impulsando procesos de agilización y mejoramiento de las administraciones públicas locales.
- Apoyar las acciones de descentralización que están enfocadas al cumplimiento de las demandas que se formulan en las propias entidades federativas.
- Impulsar la desconcentración, como una acción simplificadora básica, que propicie la transferencia a las delegaciones federales en los Estados, de las facultades y recursos que les permitan tomar las decisiones que antes se llevaban a cabo en las oficinas centrales.
- Dar una amplia difusión a los compromisos de simplificación, como a los resultados y beneficios obtenidos en la materia, para que la sociedad cuente con la información actualizada de los trámites simplificados y las nuevas formas de llevarlos a cabo, y en caso de cumplimiento deficiente, denuncie las faltas y reclame su corrección.

Finalmente diremos que las acciones contenidas en el Programa General de Simplificación de acuerdo a su importancia y al impacto que tienen en el quehacer sustantivo de las Dependencias y Entidades, se clasifican en:

a) Prioritarias

Son aquellas que revisten el mayor interés para la Dependencia o Entidad por ser las que más relación tienen en su quehacer sustantivo y por lo tanto tienen un impacto y beneficio directo en la ciudadanía.

Por su carácter e importancia son las que requerirán de un mayor esfuerzo institucional al producir cambios de significación en reglamentos, trámites, estructuras, sistemas, procesos o tecnología, por lo que la Dependencia o Entidad debe especificar con claridad los requerimientos técnicos o de personal indispensables para tal fin.

b) Básicas

Son aquellas relacionadas con los procesos sustantivos de la Institución, que apoyan la modernización, el mejoramiento, la transparencia, la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos y en el quehacer institucional e interinstitucional.

Aunque su realización implica una transformación en los sistemas operativos y en los procesos internos que impactará el servicio a la ciudadanía, no están originadas en la necesidad de resolver una problemática crítica, sino en la conveniencia de mejorar integralmente las funciones básicas de las Dependencias y Entidades.

c) De apoyo

Son las que tienen por objeto mejorar, agilizar, modernizar o desconcentrar aquellos procesos, sistemas o procedimientos de carácter administrativos que permiten un flujo más eficiente de los recursos presupuestales y una administración de los recursos humanos, materiales y técnicos más eficiente, efectiva y productiva.

PARTICIPACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROGRAMA - GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

La Secogef, a través de la Dirección General de Simplificación Administrativa tiene atribuciones que le permiten participar activamente en el proceso de seguimiento y evaluación del programa, entre esas atribuciones tenemos:

- "Coordinar y conducir conjuntamente con las dependencias y entidades del sector público la ejecución de acciones tendientes a la simplificación de requisitos, trámites, procedimientos y capacitación a fin de eliminar redundancias, lagunas y criterios discrecionales en la interpretación y aplicación de la reglamentación existente, así como reducir tiempos y facilitar la relación de la ciudadanía con las instituciones gubernamentales.
- Apoyar técnicamente a las dependencias y entidades de la administración pública federal en la definición y operación de sus acciones y compromisos de simplificación administrativa, así como promover el establecimiento de mecanismos de coordinación intersecretarial para la realización de sus acciones de simplificación.
- Coordinar la realización de medidas de simplificación en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como asesorarlas en la integración de sus programas específicos de simplificación administrativa y controlar su cumplimiento.
- Evaluar las acciones desarrolladas en materia de simplificación administrativa en las dependencias y entidades del sector público, así como realizar visitas de seguimiento a las mismas a fin de verificar las medidas de simplificación realizadas y los resultados alcanzados.

- Actualizar los registros de seguimiento de las acciones - de simplificación de las dependencias y entidades de la - administración pública federal, y elaborar los informes-- correspondientes".⁸⁶

Con base en las atribuciones anteriores la Secretaría de la Contraloría lleva a cabo periódicamente actividades de seguimiento y evaluación del programa general de simplificación administrativa con el objeto de disponer oportunamente de los elementos de información sobre el desarrollo y cumplimiento de los compromisos y acciones de simplificación - administrativa contraídos por las dependencias y entidades - ante la opinión pública, para con ello poder proponer las-- medidas preventivas o correctivas según sea el caso.

La Dirección General de Simplificación Administrativa promueve el establecimiento de comités sectoriales de simplificación en las diferentes dependencias y entidades y estas - determinan el calendario de reuniones de seguimiento y evaluar en el transcurso del período de ejecución del programa.

La Oficialía Mayor o el responsable de simplificación en el sector son las áreas encargadas de convocar a las reuniones de comité de simplificación, ello de conformidad con el calendario previamente establecido, en estas reuniones participan diferentes áreas de la dependencias o sector donde se efectúa el seguimiento de acciones de simplificación, así - como la Secretaría de la Contraloría, a través de las direcciones de área de simplificación administrativa.

La Dirección General de Simplificación Administrativa recibe trimestralmente informes de los avances en la implantación de las medidas de simplificación y de las acciones con- cluidas durante ese ejercicio por parte de dependencias y en- tidades públicas. Estos informes son revisados y analiza--

dos por las direcciones y subdirecciones de simplificación. Quienes a su vez realizan visitas de campo con el fin de verificar los avances reportados, posteriormente se identifican para cada acción las posibles desviaciones y las causas que la provocan, además se revisan los beneficios alcanzados y con ello preparan el informe trimestral del programa general de simplificación de la administración pública federal el cual se revisa y discute entre los diferentes secretarios de estado involucrados.

Las Direcciones y Subdirecciones de simplificación tienen como función identificar para cada acción concluida, los resultados obtenidos y los medios de difusión que se pretenden utilizar para dar a conocer a la opinión pública los beneficios obtenidos y determinan las medidas de simplificación que deberán ser reprogramadas para el próximo ejercicio.

También verifican que las acciones concluidas estén debidamente implantadas para lo cual corroboran los siguientes aspectos:

- Existencia de los manuales de procedimientos simplificados.
- Aplicación de las normas del procedimiento simplificado.
- Existencia de cursos de capacitación que se impartan al personal operativo que se encarga del nuevo procedimiento.
- Beneficios reales alcanzados con la implantación de procedimientos simplificados.

Al finalizar el período por el cual esta vigente el programa de simplificación administrativa, se elabora un informe final de resultados por sector el cual se integra con los avances reportados trimestralmente, este informe es presentado a los comités sectoriales de simplificación para su discusión y finalmente se remite al secretario de la Contra

loría para su acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal y posteriormente se publica en los diferentes medios de difusión, para que sea conocido por la opinión pública.

Durante el proceso de seguimiento y evaluación del programa general de simplificación de la administración pública federal se utilizan básicamente dos tipos de formatos para captar la información, los cuales se describen a continuación:

NOMBRE DEL FORMATO:	PROGRAMA ANUAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. INFORME DE AVANCE.
NUMERO DEL FORMATO:	PAS-03
OBJETIVO:	CAPTAR LA INFORMACION SOBRE-EL GRADO DE AVANCES DE LAS ACCIONES ESPECIFICAS QUE INTEGRAN EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE CADA DEPENDENCIA Y ENTIDAD--PARAESTATAL.
FORMULACION A CARGO DE:	DEPENDENCIAS O ENTIDADES PARAESTATALES.
VERIFICACION Y AUTORIZACION:	DIRECCION GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.
DISTRIBUCION DEL FORMATO: ORIGINAL 1a. COPIA	DEPENDENCIA O ENTIDAD. DIRECCION GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

PROGRAMA ANUAL : SIMPLIFICACION
ADMINISTRATIVA
INFORME DE AVANCE

AREA O FUNCION:		1		SUBPROGRAMA:		2	
ACCIONES ESPECIFICAS	AVANCE		DESCRIPCION DEL AVANCE CUANTITATIVO	DESCRIPCION DEL AVANCE CUALITATIVO	CAUSA DE LA DESVIACION	MEDIDA CORRECTIVA APLICADA	
	%	TIEMPO					
3	4	4	5	6	7	8	

NOMBRE DEL FORMATO: PROGRAMA ANUAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. INFORME-DE RESULTADOS.

NUMERO DEL FORMATO PAS-04

OBJETIVO: INDICAR LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS, OBTENIDOS EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA ANUAL DE SIMPLIFICACION DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

FORMULACION A CARGO DE: DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PARA ESTATALES.

VERIFICACION Y AUTORIZACION: DIRECCION GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

DISTRIBUCION DEL FORMATO: ORIGINAL
DIPENDENCIA O ENTIDAD PARAESTATAL.

1a. COPIA DIRECCION GENERAL DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

INSTRUCTIVO DE LLENADO

- | CONCEPTO | SE DEBE ANOTAR |
|--|--|
| 1) | EL NOMBRE DEL AREA A QUE CORRESPONDE EL SUBPROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. |
| 2) SUBPROGRAMA | EL NOMBRE DEL SUBPROGRAMA DE CONFORMIDAD CON EL FORMATO - PAS-02
EN ESTE CASO, SE UTILIZARA-- EL NUMERO DE FORMATOS QUE -- SEA REQUERIDO DE ACUERDO A -- LOS SUBPROGRAMAS DE SIMPLIFICACION QUE SE ESTE REALIZANDO= |
| 3) ACCIONES ESPECIFICAS | SE SEÑALARA EL NOMBRE DE CADA UNA DE LAS ACCIONES ESPECIFICAS DE SIMPLIFICACION QUE SE PRETENDAN REALIZAR.
ESTA DENOMINACION DEBERA CORRESPONDER CON EL FORMATO --- PAS-02 |
| 4) AVANCE, EJECUCION Y TIEMPO | EN LA COLUMNA DE EJECUCION, - SE DEBERA INDICAR EL PORCENTAJE QUE REPRESENTA AL GRADO DE AVANCE ALCANZADO EN LA REALIZACION DE LA ACCION DE SIMPLIFICACION.
EN LA COLUMNA TIEMPO, SE DEBERA ANOTAR EL PORCENTAJE DEL TIEMPO UTILIZADO EN LA EJECUCION CON RESPECTO AL TIEMPO PROGRAMADO PARA SU REALIZACION Y PUESTA EN MARCHA TOTAL. |
| 5) DESCRIPCION DEL AVANCE CUANTITATIVO | SE DESCRIBIRA GENERICAMENTE - EL AVANCE ALCANZADO EN LA REALIZACION DE LA ACCION EN TERMINOS CUANTITATIVOS.
EJEMPLO:
- ELABORACION DEL MANUAL DE - PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS.
- DISEÑO DEL SISTEMA DE PROCESAMIENTO DE DATOS. |

6) DESCRIPCION DEL AVANCE
CUALITATIVO

SE INDICARA EN FORMA GENERICA EL AVANCE OBTENIDO EN EL DESARROLLO DE LA ACCION EN TERMINOS CUALITATIVOS.

EJEMPLO:

- SE ESTABLECIERON LAS BASES PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO.
- SE MEJORO LA ATENCION A LOS USUARIOS AL EVITARLES RECURRIR A DIFERENTES INSTANCIAS.

7) CAUSA DE LA DESVIACION

SEÑALAR LAS CAUSAS QUE ORIGINARON LA DESVIACION.

8) MEDIDA CORRECTIVA
APLICADA

LA MEDIDA (S) CORRECTIVAS TOMADAS EN EL CASO DE QUE SE HA YA TENIDO UN DESFASAMIENTO IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA MEDIDA DE SIMPLIFICACION.

INSTRUCTIVO DE LLENADO

CONCEPTO	SE DEBE ANOTAR
1) AREA	EL NOMBRE DEL AREA A QUE CORRESPONDE EL PROGRAMA Y SUBPROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.
2) SUBPROGRAMA	<p>EL NOMBRE DEL SUBPROGRAMA QUE CORRESPONDE DE ACUERDO A LO SIGUIENTE.</p> <ul style="list-style-type: none"> - DESREGLAMENTACION ADMINISTRATIVA. - DESCENTRALIZACION. - DESCONCENTRACION. - MODERNIZACION DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. - COORDINACION INTERINSTITUCIONAL. - MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ATENCION AL PUBLICO DE VENTANILLA. - ACTUALIZACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS. - CAPACITACION EN APOYO A LA MODERNIZACION Y SIMPLIFICACION. <p>EL SUBPROGRAMA SEÑALADO DEBERA CORRESPONDER CON EL FORMATO --PAS-01.</p>
3) ACCIONES ESPECIFICAS	<p>EL NOMBRE DE CADA UNA DE LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACION QUE SE HAYAN PROGRAMADO. ESTA DENOMINACION DEBERA CORRESPONDER CON EL FORMATO PAS-02.</p>
4) METAS CUANTITATIVAS	<p>SE DESCRIBIRAN GENERICAMENTE - LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS - QUE SE HAYAN LOGRADO CON LA -- EJECUCION DE CADA UNA DE LAS - ACCIONES DE SIMPLIFICACION.</p>

EJEMPLO:

- REDUCCION DE 2 INSTANCIAS DE TRAMITE.
- DISMINUCION DEL TIEMPO DE TRAMITES DE 20 A 10 DIAS.
- SE BENEFICIO A 5000 PRODUCTORES Y USUARIOS.
- SE ESTABLECIO UN FORMATO UNICO Y SE ELIMINARON 5 FORMATOS.

5) METAS CUALITATIVAS ALCANZADAS

EN FORMA GENERICA. LOS RESULTADOS CUALITATIVOS QUE SE HAYAN OBTENIDO CON LA EJECUCION DE CADA UNA DE LAS MEDIDAS -- DE SIMPLIFICACION.

EJEMPLO:

- SE LOGRO MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO AL ACERCARSE A LA TOMA DE DECISIONES AL -- LUGAR DONDE SE DEMANDA.
- SE EVITA QUE LOS USUARIOS TENGAN QUE DESPLAZARSE A LA CIUDAD DE MEXICO A REALIZAR SUS TRAMITES. CON LO CUAL, -- SE AHORRA TIEMPO Y DINERO.
- SE LIBERO LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS, AL DAR MAYOR OPORTUNIDAD PARA SU EXPLOTACION Y COMERCIALIZACION, -- COADYUVANDO AL INCREMENTO -- DE LOS NIVELES DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS DEDICADAS AL AUTOTRANSPORTE DE PASAJEROS DE TURISMO.

6) DIFUSION REALIZADA

EL TIPO DE MEDIO DE DIFUSION-- UTILIZADO EN LA ETAPA DE PROMOCION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACION, PUDIENDO SER LOS SIGUIENTES

- CARTELES
- DESPLEGADOS DE PRENSA
- NOTA PERIODISTICA
- MENSAJE EN RADIO
- SPOT DE TELEVISION
- TRIPTICO
- OTRO

PROGRAMA ANUAL DE SIMPLIFICACION
ADMINISTRATIVA
INFORME DE RESULTADOS

AREA O FUNCION:		SUBPROGRAMA:		
1		2		
ACCIONES ESPECIFICAS	METAS CUANTITATIVAS ALCANZADAS	METAS CUALITATIVAS ALCANZADAS	DEFUSION REALIZADA	OBSERVACIONES
3	4	5	6	7

7) OBSERVACIONES

SEÑALAR ALGUN TIPO DE CONSIDERACION CON EL FIN DE EXPLICAR CON MAYOR DETALLE ALGUN ASPECTO DE LA ACCION DE SIMPLIFICACION QUE SE CONSIDERE CONVENIENTE.

PROMOCION DE PROCESOS DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Para conocer con mayor exactitud en que consisten los procesos de desconcentración descentralización, términos que a primera vista parecen imprecisos, es necesario recurrir a revisar ambos conceptos de manera teórica.

Jaime Baca Rivero en su ensayo "Descentralización y desconcentración", nos dice "Desconcentrar, tanto literal como técnicamente, significa separar del centro de un organismo dado ya sea horizontal o verticalmente, recursos humanos, materiales y financieros ya existentes, concluyendo las decisiones involucradas en su manejo"⁸⁷

El mismo nos dice, partiendo del análisis de dos definiciones jurídicas, que la desconcentración desde un punto de vista dinámico, "es el fenómeno por el cual se transfiere competencia y poder de decisión del nivel superior al inferior, disminuyendo la subordinación más no la autoridad."⁸⁸

Gabino Fraga menciona acerca de la descentralización que es un fenómeno que expresa la confianza de realización de algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración central una relación que no es de jerarquía, es decir, en la descentralización se crean personas morales, a las cuales se les transfiere una cierta competencia.

87.- BACA RIVERO JAIME.- Descentralización y Desconcentración en: Revista de Administración Pública. No. 67/68, México Ed. INAP. 1986 P.34

88.- Ibid. p. 38

LA DESCENTRALIZACION HA ADOPTADO TRES MODALIDADES DIFERENTES, QUE SON:

- "a) La Descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.
- b) La descentralización por servicio que consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general a un organo que es independiente de la administración central y sobre el cual esta solo ejerce las facultades de control y vigilancia.
- c) La descentralización por colaboración, que se presenta cuando el estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares"⁸⁹

Aunque ambos términos guardan entre sí deferencias sustanciales, frecuentemente se tiende a la confusión de uno y otro concepto, por lo cual se hace necesario realizar una distinción en cuanto a su contenido y objeto.

- 1.- La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre organos de la misma persona jurídica.
- 2.- La descentralización no comprende a la desconcentración ya que esta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino un aumento de la competencia de los organos medios o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.

- 3.- La desconcentración puede ser: vertical cuando el destinatario de la misma sea un órgano central como: por ejemplo cuando se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general u horizontal cuando el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo - la creación de una delegación en alguna entidad federativa.

Es importante señalar que no habrá desconcentración si lo que se trasmite no es la titularidad de la competencia, sino tan solo su ejercicio, caso en el cual se presenta el fenómeno de la delegación, por lo tanto es necesario que en el caso de la desconcentración, la norma jurídica que trasmite la competencia sea del mismo nivel que aquella que estableció la competencia original.

Desde el punto de vista de la simplificación administrativa la desconcentración presenta, entre otras, las siguientes ventajas:

- Hay un contacto más directo con los administradores para atender las necesidades que deben resolverse, es decir - los asuntos los resuelve el órgano a quien se le presentan y los ha estudiado y que además está cerca del sitio donde los problemas se originan, y no aquel que ha permanecido ajeno a su conocimiento y que por ello cuenta con menos elementos de juicio para decidir adecuadamente.
- Como técnica y como tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita y simplifica la solución de los asuntos.
- Evita la complejidad y el retraso en la toma de decisiones en organizaciones donde existe una línea jerárquica con numerosos niveles.

- Se tiende a que el servidor público del organo desconcentrado tenga una mayor preocupación en el manejo de los recursos que se le asignan.
- Se logra, a largo plazo, que los funcionarios públicos superiores puedan dedicar más tiempo a las tareas de planeación, y que la toma de decisiones se lleve a cabo en forma mas acertada, en beneficio de la población general.

Dentro de la administración pública federal, se han dado los procesos de: centralización, tanto territorial como de funciones y en los últimos años se ha pretendido llevar a cabo la desconcentración y descentralización como una forma de atacar la problemática que afecta el desarrollo equilibrado de la vida nacional. Por ello uno de los compromisos de gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado fue la descentralización y desconcentración de la vida nacional, el primer punto planteaba como objetivo último el traslado efectivo de competencias, facultades, funciones y recursos a los estados a fin de fortalecer el pacto federal; el segundo punto estableció la creación de órganos -- con facultad de decisión ubicados fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales a fin de asegurar un mejor y mas eficaz funcionamiento de la administración, con lo cual también se pretendió dar a los particulares la facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asientoto de las autoridades centrales.

Ambos procesos se han venido dando de manera paulatina y a ella ha contribuido de manera primordial el programa general de simplificación de la administración pública federal, que es coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que en su manual de organización se establece como funciones de la Dirección General de Simplificación Administrativa:

- Orientar la simplificación de las estructuras de organización, sistemas y procedimientos internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de la descentralización y desconcentración administrativas.
- Asistir técnicamente en materia de modernización administrativa (elaborando y proporcionando la documentación de apoyo requerido) a las entidades federativas y municipios que así lo soliciten.

Por otra parte, el acuerdo sobre simplificación administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, establecía en su artículo cuarto, inciso L) que "En el proceso de simplificación administrativa las dependencias y entidades deberán considerar entre sus acciones prácticas, la de ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades, fomentando la descentralización y desconcentración de la administración pública federal.

En la actualidad, el acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del programa general de simplificación de la administración pública federal, publicado en febrero de 1989 establece en su artículo tercero, párrafo IV, que el citado programa deberá contemplar entre sus acciones la de "El fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales. Asimismo deberá propiciar, en aquellos casos que sea procedente conforme a la ley, la transferencia a los estados y municipios de aquellas funciones que hayan sido objeto del proceso de simplificación."⁹⁰

Con las bases anteriores la Secretaría de la Contraloría tiene entre sus funciones promover la eficiencia gubernamental, así como la modernización administrativa para hacer más expedita la capacidad operativa de los gobiernos estatales y municipales.

Esto ha implicado el otorgamiento de la asesoría y el apoyo técnico correspondiente a fin de promover programas estatales de racionalización, simplificación y modernización de las administraciones públicas de esos ámbitos para mejorar la prestación de los servicios públicos. También ha promovido a través del programa general de simplificación-administrativa, la desconcentración y descentralización administrativas y, entre otros, podemos mencionar los siguientes avances a este respecto:

- La Secretaría de Gobernación descentralizó a las líneas aéreas en 5 aeropuertos del país, la recepción de la forma estadística "SME" de los viajeros que salen de México.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores estableció delegaciones de la cancillería mexicana en diferentes ciudades del interior de la república donde se expiden pasaportes, certificados de nacionalidad mexicana y permisos para constituir sociedades.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido importantes avances en la desconcentración de las aduanas.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto depuró y ajustó el manual único de operación de los programas de desarrollo regional y simplificó lo correspondiente a la liberación de recursos destinados a obras contempladas en el convenio único de desarrollo, así como la autorización a nivel estatal de proyectos de inversión de hasta 1,000 millones de pesos.

- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos firmó diferentes convenios para transferir centros pecuarios, de salud animal, y bancos de semen; así como para la desconcentración de facultades y recursos a las delegaciones estatales.
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial desconcentró a las delegaciones federales la inscripción en el registro nacional de parques industriales, así como la renovación de la constancia correspondiente; y el otorgamiento de permisos para la importación de maquinaria textil.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes desconcentró el otorgamiento de concesiones y permisos de transporte terrestre.
- El Departamento del Distrito Federal ha realizado importantes acciones con el objeto de desconcentrar los servicios de tesorería en lo referente a los derechos y contribuciones.
- La Procuraduría General de la República desconcentró la atención de averiguaciones previas, consignaciones y servicios a la comunidad.
- La Secretaría de Turismo desconcentró funciones y mecanismos administrativos a sus delegaciones estatales para otorgar una atención más ágil.
- La Comisión Federal de Electricidad ha implantado en varias ciudades del interior del país el sistema de ventanilla única para simplificar los procedimientos de atención al público.

Los anteriores son solamente algunos de los ejemplos de como la Secretaría de la Contraloría General de la Federa---ción participa en los procesos de desconcentración y de---scentralización administrativas que contribuyen a otorgar---facilidades en tiempo y ahorro económico para que los ciu---dadanos que viven en diferentes lugares de la república, -puedan tramitar asuntos son necesidad de trasladarse al --Distrito Federal, con lo cual la Administración Pública Fe---deral se simplifica.

CONCLUSIONES

La Simplificación Administrativa del Gobierno Federal, así como el control de sus actividades era un firme reclamo de la sociedad. Ya que a lo largo de su historia el estado mexicano había crecido mucho y sus estructuras y movimientos eran complejos.

Una vez que México logra su independencia de España se suceden una serie de luchas internas para imponer el modelo de país que los grupos dominantes de la época requerían para llevar a cabo su proyecto de vida.

Estas luchas son una constante durante la primera mitad del siglo XIX, y no es sino hasta que llega al poder el General Porfirio Díaz que se logra mantener una relativa estabilidad social; a partir de entonces que se logra establecer un primer proyecto de estado nacional. (que es la forma en que la sociedad se organiza para llevar a cabo sus fines políticos, económicos, sociales y culturales).

En esa época la racionalidad del estado mexicano (asociada a la decisión política y a las relaciones de poder de los grupos que conforman la sociedad); tenía como criterios de actuación el -- permitir y alentar a los grupos sociales para que fueran los -- actores principales del proceso económico a fin de que el estado solamente garantizara las condiciones necesarias para la reproducción del capital.

Pero como no existía una clase dominante que satisficiera las demandas de la sociedad mexicana, se tuvo que recurrir a la inversión extranjera a fin de reactivar los procesos económicos.

El objetivo de la Administración del General Porfirio Díaz era crear un sólida administración pública que sirviera a los propósitos del estado para establecerse sólidamente y con ello poder dar una respuesta eficiente a los grupos de presión que interactuaban en la sociedad mexicana (tanto nacionales como extranjeros).

En este sentido la Administración Pública es la parte visible - del estado, que se conforma por una serie de organismos, ideas- y decisiones de quienes los operan y encarnan (cuerpo político-burocrático).

Al reelegirse durante varias ocasiones el General Díaz logró imponer su proyecto de estado, situación que favoreció a los grandes grupos capitalistas y terratenientes, pero a su vez agudizó los conflictos sociales ya que la sociedad en su inmensa mayo--ría estaba conformada por campesinos a quienes se les mantuvo--en situaciones deplorables.

Ante esta situación se iniciaron movimientos armados en diferen--tes partes del país, mismos que fueron sofocados por el gobier--no pero que finalmente culminaron en la revolución de 1910. - Hecho que terminó con el antiguo régimen e inauguró una nueva - etapa de nuestra historia.

Este movimiento social cambia la racionalidad del estado en ---cuanto a criterios de actuación, ya que ahora sus actividades - están encaminadas hacia una intervención más amplia en la vida--económica y social a fin de subsanar las mismas deficiencias de la sociedad y fungir como motor del desarrollo social.

En esta etapa el estado produce y distribuye riqueza y dá res--puesta a las demandas del grupo triunfante, mediante las diver--sas estrategias que asume y apoyándose ampliamente en el sector paraestatal que ya comienza a tomar gran importancia.

También en este momento que el estado tiene un mayor grado de--autonomía relativa ante los grupos del capital privado. Ya que él marca las pautas a seguir debido al debilitamiento de los --grupos de presión, por el desgaste que dejó la lucha armada.

En su papel de estado interventor o benefactor, la administra--ción pública sufrió constantes reestructuraciones para hacerla--más eficiente y adecuarla a las necesidades que planteaba la so--ciedad.

Esta situación motivó su crecimiento y complejidad ya que se -- crearon nuevas entidades paraestatales y se reorganizaron otras que ya existían. Este crecimiento del aparato estatal motivó-- que se perfeccionaran los medios de control y los elementos jurídicos que los sustentaban.

Los elementos de control de la actividad del estado se situaron básicamente en aspectos administrativos y económicos. Mientras que por otro lado en el aspecto político, se inicia la institucionalización del poder público, con lo que se logra crear un - ambiente político-social estable que le permitió al estado tomar decisiones y actuar de manera legítima y legal.

Es precisamente en esta época de nuestra historia que se tiene el primer antecedente de lo que es actualmente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Que es un instrumento de control administrativo dependiente del Ejecutivo Federal y - que actúa hacia el interior de la misma administración pública.

Este primer antecedente lo constituye el Departamento de Contraloría General de la Nación, que es de carácter técnico y cuya - creación tenía como objetivo conjuntar en un solo órgano las -- funciones y actividades tendientes a lograr un control de la -- operación de las áreas gubernamentales e implantar reformas en las mismas con la finalidad de eficientar sus actividades.

De acuerdo a lo anterior, la palabra control indica verifica--- ción preventiva y correctiva de las actividades de los órganos- que integran a la Administración Pública, a fin de hacerlos más eficientes y que actúen bajo los causes legales, y con ello obtener los resultados que previamente se han programado.

Es precisamente bajo este criterio que se creó el Departamento de Contraloría, y por otro lado para llevar a cabo actividades- tendientes a la moralización de los servidores públicos y con - ello evitar actos de corrupción.

La creación del Departamento de Contraloría tiene sentido si -- pensamos que los criterios de racionalidad del estado se orientaban a propiciar una actuación eficiente de él mismo, a fin de establecer las condiciones necesarias que en un futuro le permitieran a la sociedad actuar por sí misma en los procesos económicos.

En esa época el estado al actuar como factor de distribución de la riqueza requería de un control adecuado hacia su interior, para no desvirtuar sus objetivos primarios, ya que si eso ocurría sería en perjuicio de la sociedad y de la propia supervivencia del modelo de estado que comenzaba a emerger.

La creación del Departamento de Contraloría es importante por-- que contribuyó a corregir errores técnicos que se daban en la - compleja organización burocrática, y porque puso de relieve las responsabilidades en que incurrían los servidores públicos que-- manejaban bienes y fondos de la nación.

También ayudó a mejorar el funcionamiento operativo de las ofi-- cinas públicas mediante su reorganización y actualización de -- procedimientos, elementos que les permitió abatir costos y prestar sus servicios de manera más eficiente.

La creación del Departamento de Contraloría suscitó varias con-- troversias, tanto en favor como en contra, pero independiente-- mente de ello cumplió con las funciones que se le encomendaron-- En 1932 se decretó su supresión y se reorganizó la Secretaría - de Hacienda para asumir íntegramente las funciones y responsabilidades en materia de control interno de la Administración Pú-- blica Federal.

Fué hasta 1975 que los criterios de actuación del estado fueron muy similares, orientados hacia una amplia participación del estado en la vida económica y social, situación que propició el - aumento de su estructura organizativa (tanto central como de--- sencentralizada).

A nivel paraestatal se crearon un gran número de empresas públicas con la finalidad de producir bienes y servicios y comercializarlos directamente y para consumir bienes y servicios de las empresas privadas, lo que motivaría su desarrollo (recordemos - que la función del estado era regular la economía y distribuir la riqueza material y cultural en su conjunto).

A principios de la década de los años setentas se comienza a sentir en México los efectos de la crisis del capitalismo a nivel mundial y el agotamiento del modelo de estado que hasta ese momento había funcionado.

En países industrializados se inicia la reconversión industrial, y se descentralizan los procesos de producción, con la finalidad de conquistar nuevos mercados. También se conforman bloques de influencia económica que abarcan varios países. Dichos bloques se van consolidando durante la década de los años ochentas y son un signo del desarrollo económico en la actualidad.

Por otro lado los países periféricos son relegados a desarrollar la función de maquiladores de las grandes empresas transnacionales y como proveedores de materia prima hacia los países altamente industrializados.

Estas situaciones que se dan dentro de la esfera económica influyen en las relaciones del estado con la sociedad de estos países periféricos. Es decir, los cambios en la forma de producción del sistema capitalista modifican los criterios de racionalidad del estado mexicano y sus formas de ejercer y distribuir el poder.

Durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo. Por lo que es precisamente en este sexenio (1970-1976) que se da la última ampliación del aparato público, con la creación de una vasta red de organismos gubernamentales para reactivar los procesos productivos y satisfacer las demandas de la sociedad.

Pero este crecimiento del estado y su función de activador de la economía tiene una base muy endeble, ya que es financiado -- básicamente con empréstitos internacionales y son estos organismos financieros internacionales quienes imponen sus criterios -- para otorgar los créditos.

Por otra parte la planta productiva nacional es obsoleta y esta muy protegida por la legislación en la materia, lo que no le -- permite ser competitiva a nivel internacional y tampoco satisfice plenamente las demandas internas.

Otra situación importante que se dá, es que el campo esta totalmente descapitalizado, lo que implica tener que importar miles de toneladas de alimentos, situación que hace más vulnerable al estado hacia el exterior.

Esta crisis estructural del capitalismo que afecta al estado y a la sociedad mexicana se manifestó en problemas tales como: inflación, devaluación de la moneda, aumento de la deuda interna y externa, bajos salarios, etc.

Ante esta situación que se recrudece a principios del sexenio -- del Presidente José López Portillo, se inicia un proceso de cambio mediante la puesta en marcha del programa de reforma administrativa que tenía como finalidad la reestructuración y reorganización de la Administración Pública Federal, principalmente del Sector Paraestatal. Este proceso implica una readecuación del marco jurídico aplicable para lograr los fines del estado -- y que sentaría las bases para posteriores programas.

La reforma administrativa implicó la sectorización de las empresas paraestatales y los organismos públicos descentralizados, -- conformándose las Secretarías de Estado como cabezas de sector; también se inicia el proyecto para desincorporar empresas públicas que no fueran estratégicas ni prioritarias, para cumplir -- con uno de los objetivos del estado que era disminuir su tamaño y con ello reducir los gastos burocráticos y administrativos.

Este cambio de estrategia gubernamental pugnaba por la desaparición del estado de bienestar cuyo agotamiento se reflejaba en - situaciones tales como: déficit creciente para financiar el gasto público, procesos inflacionarios, expansión de gastos burocráticos y administrativos, exceso de reglamentación en todos - los ordenes de la vida pública, existencia de una extensa y complicada red administrativa pública, participación creciente en - los procesos de mercado, etc. todas estas situaciones eran, de una u otra manera un freno para la actuación de la sociedad civil, y es por ello que se replantea la función del estado mediante la estrategia de procurar los medios para que la sociedad pueda tener las facilidades necesarias para actuar por sí misma y el estado solo vigile esos procesos de actuación.

La nueva estrategia gubernamental tenía como objetivos:

- Reducción de la participación estatal en los procesos económicos.
- Reducción de la estructura de la Administración Pública, tanto central como paraestatal.
- Simplificación de trámites y procedimientos para la prestación de servicios públicos.
- Revisión y eliminación de normatividad obsoleta o no aplicable.
- Saneamiento de las finanzas públicas.
- Austeridad y racionalidad en el gasto público.
- Reducción de la inflación, etc.

Esta nueva manera de concebir la función del estado, modificó - la autonomía relativa del mismo ante la sociedad civil, y por - lo tanto modificó también la relación entre ambas partes, propiciando la existencia de espacios para que los grupos que interactuaban en la sociedad pudieran participar en mayor medida en los procesos económicos, en este sentido el grupo financiero ha sido el más beneficiado.

Durante el gobierno el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado-- se continuó con este proceso de cambio, para ello se crean los - instrumentos jurídicos y administrativos necesarios desde las - más altas esferas del gobierno; por ejemplo se modifica la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Ley - Federal de Entidades Paraestatales, se emiten diferentes decre- tos encaminados a dar un sustento legal a los cambios instrumen- tados por el Ejecutivo Federal.

También se crea la Secretaría de la Contraloría General de la - Federación con una función bien definida en cuanto a su estruc- tura orgánica y funciones, que se referían básicamente al con- trol dentro de la misma Administración Pública federal, ponien- do especial énfasis en la fiscalización del gasto público, de- sincorporación de entidades paraestatales, responsabilidades de los servidores públicos y en el proceso de simplificación admi- nistrativa.

Estas actividades estaban encaminadas a la modernización del -- país, programa al que se dirigen en la actualidad los esfuerzos del gobierno federal para situar a México en la órbita de cam- bios que se han dado a nivel mundial.

En diciembre de 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Adminis- tración Pública Federal (Que regula la organización y operación del poder Ejecutivo Federal), en esta reforma se le adicionó el artículo:32 Bis y dió origen a la creación de la Secretaría de - la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), señalándose- sus atribuciones y obligaciones.

Desde el más alto nivel Jurídico, como es la Constitución Poli- tica de los Estados Unidos Mexicanos, se le da sustento a la -- Secogef. Por ejemplo el artículo 134 establece la obligatorie- dad de que los recursos de que dispongan las dependencias públi- cas y las entidades paraestatales se administren con eficiencia y honradez, y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajena- ciones, servicios y contratación de obra se efectúen asegurando al estado las mejores condiciones posibles.

El título cuarto de la misma constitución, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus funciones; siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos su norma reglamentaria.

Adicionalmente existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la Secogef en diversas materias de la Administración Pública; entre ellas la Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley de Obras Públicas; Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionadas con bienes muebles.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, que contemplan la intervención de la Secretaría para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

Dentro del marco del artículo 26 constitucional, que fija las bases de la planeación nacional, la Secogef suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados de la república, para que con la participación de las contralorías estatales se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los estados para proyectos de desarrollo regional.

De manera específica la Secogef tiene su fundamento de actuación en:

- Su reglamento interior, que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas.
- Decretos y acuerdos presidenciales.
- Acuerdos del Secretario de la Contraloría General de la Federación.
- Normas y lineamientos establecidos para los procedimientos de la Administración Pública Federal.

Para la nueva estrategia gubernamental la creación de la Secogef tenía dos objetivos fundamentales:

- Que actuara como un mecanismo para vigilar la actuación de -- los servidores públicos a fin de prevenir actos de corrupción y atendiera las quejas y denuncias de la ciudadanía con respecto a la actuación de los mismos servidores públicos (moralización de la Administración Pública). Este objetivo tenía como finalidad devolver la confianza de la ciudadanía en las acciones gubernamentales.
- Que sus funciones coadyuvaran a llevar a cabo las metas que -- en materia de modernización comenzaba a instrumentar el Ejecutivo Federal para adecuarse a los cambios políticos, económicos y sociales que se estaban dando a nivel mundial.

Con este enfoque se le confirieron a esta nueva dependencia las siguientes funciones:

- 1.- Llevar a cabo el control y evaluación de la gestión pública e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, auxiliándose de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 2.- Realizar auditorías a las dependencias y entidades paraestatales, por sí misma o a través de auditores externos, para normar y controlar su actividad.
- 3.- Controlar, vigilar y evaluar la gestión y el ejercicio de -- los recursos asignados a las entidades paraestatales, a través de la Unidad de Comisarios, quienes además promueven -- una gestión más eficiente en las mismas.
- 4.- Evaluar la Gestión Pública en general y promover mecanismos para hacerla más eficaz y eficiente.
- 5.- Garantizar el transparente desempeño de los servidores públicos mediante la recepción y verificación de las declaraciones patrimoniales.

- 6.- Atender, dar seguimiento y solucionar las quejas y denuncias que presente la ciudadanía en relación con la actuación de los servidores públicos o la prestación de los servidores públicos.

Las funciones arriba mencionadas tienen congruencia con las que tenía asignadas el departamento de Contraloría que operó en México durante el período de 1917 a 1932, ya que en resumen las funciones se centran en: Control del Gasto Público, eficientar la operación de la Administración Pública, mejorando sus métodos y procedimientos y mejorar la imagen del servidor público mediante la aplicación de la legislación respectiva cuando así se requiera.

En la actualidad y desde 1983, la Secogef cumple adecuadamente sus funciones mediante la aplicación de programas de trabajo, los que inciden directamente (muchas veces no de manera visible para la ciudadanía) en el funcionamiento de la Administración Pública Federal lo que a su vez refleja en las formas de relación con la sociedad civil y los grupos que la conforman.

En relación a lo anterior los programas de trabajo de la Secogef se orientan en dos sentidos:

- a) Hacia el control y la fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.
- b) Hacia la modernización de la Administración Pública y la atención al ciudadano.

Dentro del primer punto los programas de trabajo tienen como finalidad llevar a cabo acciones concretas para coordinar y optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública. Para ello se auxilian de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: Los Comisarios del Sector Paraestatal; Los Delegados de Contraloría en el Sector Central; Los Auditores Externos y los Contralores de los Estados para el manejo de los Recursos Federales.

El control y la fiscalización a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal lo lleva a cabo la Secogef mediante la auditoría gubernamental (realizada por personal de la Secretaría de la Contraloría) y la auditoría externa (realizada por despachos externos).

Ambos procesos tienen como finalidad verificar aspectos financieros administrativos y operacionales a fin de evaluar la utilización racional de los recursos públicos: Actividad que se debe apegar a los montos y calendarios establecidos y autorizados, atendiendo a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal. En caso de desvío de metas se proponen las medidas correctivas pertinentes para alcanzar las metas y objetivos fijados.

En este sentido, la Secogef participa de manera importante en la verificación de la aplicación de los créditos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Vigilando que dichos recursos se apliquen en los rubros establecidos por las cláusulas contractuales y de acuerdo a la normatividad emitida por dichos organismos internacionales de crédito.

La Secogef también participa como medio de control en los procesos de desincorporación de entidades del sector paraestatal, -- que no son consideradas ni estratégicas ni prioritarias o que ya han cumplido los objetivos para los que fueron creadas. En este proceso se encarga de vigilar que se cumplan los tiempos y formas establecidos a fin de lograr un beneficio tanto para el estado como para quienes adquieren dichas entidades.

Los programas de trabajo de la Secogef que se refieren a la modernización de la Administración Pública Federal y la Atención al Ciudadano, implican su participación en procesos como:

- Atención de quejas y denuncias de la ciudadanía sobre la actuación de los servidores públicos:

- Atención, trámite y seguimiento, conforme a la ley, de las in conformidades que presenten los particulares por irregularidad es en materia de contratación de obras públicas, adquisicion es o subastas;
- Promoción y vigilancia para que se dé una atención adecuada, - tanto a los ciudadanos mexicanos, como a los turistas extranje ros que salen o ingresan al país, de acuerdo a las leyes y - reglamentos correspondientes;
- Recepción de quejas y denuncias de los vocales de control que actúan en los comités de solidaridad, por incumplimiento de - acciones o utilización fraudulenta de los recursos erogados - por el Gobierno Federal; etc.

Dentro del rubro que se refiere a la modernización administrativ a del Gobierno Federal, entendiendo por modernización una ---- transformación (actualización y simplificación) de las estructur as, técnicas y procedimientos de las organizaciones públicas; - así como las sensibilización y capacitación de los servidores - públicos que las operan.

Se pretende eliminar obstáculos y deficiencias estructurales, que le permitan al estado intervenir cada vez en menor medida - en los procesos económicos y a su vez le confieran una mayor cap acidad en la conducción del país.

Lo anterior implica que el estado debe ser capaz de dar respuest as eficientes a las demandas de la sociedad, además de inducir y promover las iniciativas individuales y colectivas de los dive rsos sectores sociales. En este sentido la modernización prom ovida por el ejecutivo federal no es un fin en sí mismo, sino - un medio que le permitirá la flexibilidad necesaria para ade--- cuarse a los cambios que se dan a nivel mundial y lograr una may or participación del país en el ámbito económico internacional.

Este proceso de modernización tiene sus inicios durante la époc a de la reforma administrativa y continúa hasta nuestros días - y tiene incidencia no solamente en el ámbito administrativo si-

no también en el ámbito político y económico.

La modernización del sector paraestatal implica: Desincorporación, actualización de procesos productivos, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales. Atendiendo a lo establecido en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que el estado debe limitar su participación en materia económica al manejo de manera exclusiva de las áreas estratégicas, y a su participación en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

La Secretaría de la Contraloría participa de manera importante en el proceso de modernización del gobierno federal en su conjunto. Pero de manera especial en lo que se refiere al sector paraestatal a través del programa nacional de modernización de la empresa pública.

De una manera más amplia y en el mismo sentido de la modernización, la Secogef, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elabora anualmente el programa general de Simplificación Administrativa; promoviendo su integración y publicación para dar a conocer a la opinión pública las acciones tendientes a la simplificación de trámites y procedimientos a que cada dependencia o entidad se compromete; y posteriormente en su obligación coordinar, verificar y dar seguimiento a dichas acciones.

Este programa es otra estrategia del Ejecutivo Federal que desde 1984 viene aplicando para lograr la modernización del estado mexicano. Y que tiene como finalidad revertir los efectos negativos de la complejidad en estructuras, trámites, normatividad, procedimientos y atención directa al público; provocada por el crecimiento excesivo del aparato gubernamental y que es en perjuicio de la sociedad y del mismo funcionamiento del estado. Pues provoca irregularidades en la prestación de los servicios públicos, atención deficiente, abusos y corrupción.

La simplificación administrativa también pretende transformar - actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas por parte de los servidores públicos para mejorar la función gubernamental - y su capacidad para impulsar la actividad económica y social -- del país, pero sin intervenir directamente en la economía.

La simplificación, como elemento de modernización implica trabajar en acciones orientadas a lograr un cambio estructural e incorporar nuevas tecnologías a los procesos administrativos para hacerlos más ágiles y flexibles. En este sentido se han realizado las siguientes acciones:

- Desincorporación de aproximadamente el 70% de las entidades-- que conformaban el sector paraestatal en 1983.
- Reducción de estructuras en las dependencias (eliminando ---- áreas administrativas).
- Reducción del personal público en todos los niveles, principalmente a nivel medio y operativo.
- Racionalización del gasto público en todos los órdenes.
- Simplificación de procedimientos en la prestación de los servicios públicos y de atención al ciudadano, como de relaciones interinstitucionales.
- Revisión y actualización de la vasta normatividad aplicable - al sector público.
- Simplificación de las relaciones entre el gobierno y los grupos empresariales, tanto mexicanos como extranjeros, para --- atraer la inversión.

Todas las acciones antes mencionadas fueron compromisos que en su momento asumieron las diferentes dependencias y entidades públicas que tienen una participación en cada una de ellas y son-

coordinadas y evaluadas por la Secretaría de la Contraloría --- General de la Federación a través de las diferentes áreas de su estructura administrativa y muy en específico mediante la Dirección General de Simplificación Administrativa.

La simplificación administrativa del gobierno federal obedece a intereses de grupos de poder quienes negocian a nivel de cúpulas con el Ejecutivo Federal los procesos más importantes que se deben simplificar a fin de beneficiarse ellos, y por inercia beneficiar a otros sectores de la sociedad, que es precisamente ahí donde pone énfasis la estructura publicitaria del programa, pues beneficiando a grandes núcleos de población (aunque muchas veces no directamente), se tiene la base que legitima las acciones que en la materia emprende el gobierno federal.

Con base en lo anterior podemos decir que algunos sectores de la sociedad reciben mayores beneficios por la simplificación de la administración pública, como por ejemplo el financiero y empresarial, por la venta de entidades paraestatales eliminación de trabas para la importación o exportación, constitución y operación de "ventanillas únicas" donde confluyen todas las dependencias que tienen que ver con un solo trámite. Esto es evidente y comprensible si pensamos que son precisamente estos grupos quienes cuentan con los recursos económicos para activar la economía y por lo tanto se les considera como la base para el desarrollo del país.

Es cierto que la simplificación administrativa no tiene una base netamente popular, sino que es inducida por la burocracia estatal, también es real que se han logrado avances en la simplificación de trámites que realiza la ciudadanía en general, ejemplo de ello son la expedición de pasaportes, licencias para conducir, pago de derechos y servicios, etc.

En ocasiones estos cambios que se llevan a cabo pueden caer nuevamente en situaciones complejas porque el personal que los opera o no esta capacitado para ello o no recibe los estímulos ne-

cesarios para él mismo proponer mejoras a los procedimientos -- simplificados.

Otro punto importante que no se ha tomado en cuenta de manera - específica es el reconocimiento a los servidores públicos que - en las dependencias y entidades se encargan de promover y lle-- var a cabo los cambios para simplificar y modernizar procedi--- mientos obsoletos; ya que en la actualidad con menos recursos - (humanos y financieros) se tienen que hacer las cosas de manera más eficiente, ello implica introducción de nuevos métodos de - trabajo, nueva tecnología, capacitación constante, etc. que son los retos a enfrentar por los mandos medios y superiores del go bierno federal para motivar a sus subalternos y eficientar sus- procedimientos.

También es evidente que las acciones de simplificación adminis- trativa emprendidas por el Ejecutivo Federal han impactado la - estructura organizacional y funcional del Estado mexicano, pues en la actualidad ha reducido su participación activa en los pro cesos económicos y ha puesto un mayor énfasis en atender las de mandas sociales (prueba de ello es el incremento en el gasto -- social) pero ya no como Estado benefactor, sino mediante la co- participación, con los grupos sociales demandantes a través de los diferentes niveles de gobierno para con ello tratar de re- solver la problemática presentada a nivel local o regional. En este sentido han sido importantes las acciones de descentraliza ción y desconcentración de funciones, oficinas y decisiones que son exclusivas del gobierno federal y que forman parte de la -- simplificación.

Con base en todo lo anterior se propone lo siguiente:

- 1.- Cada vez que se inicien procesos de simplificación que haya un análisis profundo del proceso a simplificar con la parti cipación de la Secretaría de la Contraloría General de la - Federación y la entidad o dependencia que lleva a cabo el - proceso a fin de que haya una real coparticipación y se pug dan proponer diferentes alternativas de solución que benefi cian tanto a los usuarios como al mismo aparato administra-

- 2.- Darle una mayor atención y seguimiento a los procesos simplificados por parte de la SECOGEF, básicamente a través de supervisión y fiscalización a fin de retroalimentarse a sí misma y a la dependencia o entidad que los opera ya que el entorno cambia y los procedimientos se deben ir adecuando al medio ambiente dinámico y cambiante, para que no se calga nuevamente en la obsolescencia.
- 3.- Diseñar un sistema de capacitación tanto para el personal que opera procesos simplificados como para aquellos que diseñan y promueven los cambios, a fin de que puedan llevar a cabo su trabajo de manera eficiente y que a su vez del análisis de su actividad cotidiana propongan mejoras de manera permanente.
- 4.- Dar estímulos al personal para que sienta su trabajo como algo importante y no una mera rutina. Estos estímulos pueden ser de tipo económico o de reconocimiento personal y es esto último sobre todo para los mandos superiores de las dependencias o entidades, ya que generalmente no se les reconoce públicamente por los logros obtenidos en sus áreas de trabajo.
- 5.- Elaborar un sistema que permita dar continuidad a los trabajadores, (es decir que trascienda de un sexenio a otro), para con ello aprovechar los logros y que no se pierdan por un cambio de política de un gobierno a otro.

Estos puntos de propuesta permitirían aprovechar los recursos con que cuenta el gobierno federal para promover cambios en su estructura y conductas del personal y con ello lograr un beneficio real tanto para sí mismo, como para los grupos sociales que interactúan dentro de la sociedad.

B I B L I O G R A F I A

- Arnals Amigo, Aurora. Estructura del Estado en México. - Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1979.
- Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo II, - Vol. I, Ed. UNAM México, 1985.
- Carrasco, Pedro. Historia General de México. Ed. el Colegio de México. México, 1981.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. INAP. México, 1975.
- Caso Lombardo, Andrés, Et. Al. Modernización de la Administración Pública. Ed. IEPES. México, 1982.
- Cuadernos de Renovación Nacional. Renovación Moral. No. IX Ed. S.P.P. F.C.E, 1988.
- Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. Ed. Fondo de Cultura Económico-INAP - México, 1988.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. - México, 1988.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 33 Ed. INAP. México, 1989.
- Glosario de Terminos Administrativos. Ed. Secretaría de Energía Mina e Instría Paraestatal.
- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México Ed. INAP. México, 1989.
- Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. Harla. México, 1987.
- Haro Belchez Guillermo, Et. Al. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Ed. Diana. México, 1989.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura --- Económica. México, 1987.
- Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el -- Desarrollo Integral. Ed. Fondo de Cultura Económica. ----- México, 1985.
- Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública. Serie Práxis No. 9 Ed. INAP. México, 1978.

- Kaplan, Marcos. Aspectos del Estado en América Latina. - Ed. UNAM. México, 1985.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de la Cultura Económica. --- México, 1987.
- Lenin, V.I. El Estado y la Revolución. Ediciones en Len--- guas Extranjeras. Pekín, 1985.
- López Rosado, Diego. Curso de Historia Económica de México Ed. UNAM. México, 1981.
- Merton, Robert. Teoría y Estructuras Sociales. 2a. Edición Ed. Fondo de la Cultura Económica. México, 1965.
- Morales, G. Juan y Conzuelo F. Ma. del Pilar "Un enfoque - Sistémico de las Reformas Política y Administrativa". Re- vista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administra--- ción Pública, No. 2. Tercera Epoca. Universidad Autónoma - del Estado de México. México, 1982.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. El Control Interno en la Adminis tración Pública. No. 4 Ed. Secogef Serie Discursos. México 1984.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 2 Tomos, Ed. INAP-CONACYT. México, 1985
- Ponce de León, Javier. Encuentro Internacional de Simplifi facción Administrativa. Ed. Inap. México 1987.
- Revista: El Mercado de Valores. " Descentralización y Sim plificación Administrativa. No. 17 año XLVI. Ed. Nacional - Financiera. México. 28 de abril de 1986.
- Revista de Administración Pública. 1-54 Antología. Ed. -- INAP. México, Noviembre de 1983.
- Revista: Teoría y Praxis Administrativa. Racionalidad de - la Administración Pública en México. No. 11, 12 y 13. Ed. - Instituto de Administración Pública de Nuevo León. México- 1990.
- Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. No. 57/58 Ed. INAP. México, 1985.
- Revista de Administración Pública. Simplificación Adminis- trativa . No. 65/66. Ed. INAP. México, 1986.
- Revista de Administración Pública. Descentralización. No. 63/64. Ed. INAP. México, 1985.
- Revista de Administración Pública Desconcentración. No. -- 67/68. Ed. INAP. México, 1987.

- Ruiz Dueñas Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa -- Pública Mexicana. Análisis de una Década. Ed. Trillas. - México, 1982.
- Solís, José " La Cuestión del Estado en los Países Capitalistas Subdesarrollados: Algunos Problemas de Método " En: Revista: Críticas de la Economía Política. No. 12/13. Ed.- El Caballito. México, 1979.
- Valadés, Diego. Et. Al. La Transformación del Estado Mexicano. Ed. Diana. México, 1989.
- Yañez Campero, Salvador y Yañez C. Valentin. La Remuneración de los Servidores Públicos en México. En: Cuadernos de Administración Pública. Ed. FCPYS (UNAM). México, 1986.

Diarios Oficiales, Documentos y Leyes Consultadas.

- D.P. 8 de Agosto de 1984.
- D.O.16 de enero de 1989.
- D.O.23 de enero de 1990.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ni Moralistas, Ni Eficientistas. Serie Discursos del Secretario No. 16 México, 1991.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Secogef: Antecedentes y Acciones. México, 1991.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Estado Mexicano Moderno es Solidario y Promotor de Justicia Para los Mexicanos. Serie Discursos del Secretario No. 16 México, 1991.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral y Simplificación Administrativa. Serie Reportes de la Contraloría. México, 1986.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. ---- "Simplificar para Elevar la Productividad" Reunión de Evaluación del Programa de Simplificación Administrativa. México, 1986.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reunión, de Autoevaluación 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, S.P.P. México, 1983.
- Programa General de Simplificación de la Administración Pública federal 1989. Secogef. México, 1989.
- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública --- 1990-1994. Secogef. México, 1990.

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 6 - de enero de 1989.
- Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Unidad de Comunicación Social. 1986.
- Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Simplificación Administrativa. Secogef. 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed.- Porrúa. México. 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. -- Porrúa. México. 1987.