

16  
2 eje.

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**ACATLAN**

**IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS  
Y PROCEDIMIENTOS EN LA  
SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA  
ESTUDIO DE CASO: SOCICULTUR**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**PRESENTA:**

**JORGE PEREZ ORDOÑEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D.F.,**

**JUNIO DE 1994**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# CAPITULO I

Págs.

## ANTECEDENTES

### I. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1.1	ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1988-1994.....	7
1.2	LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y SU NATURALEZA.....	18
1.3	EL CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y SUS AMBITOS.....	22
1.4	EL PROCESO DE SIMPLIFICACION DENTRO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	27

## CAPITULO II

### II. EL LUGAR DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

2.1	LA ADMINISTRACION UN PROCESO.....	38
2.2	LOCALIZACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	44
2.3	IDENTIFICACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	54
2.4	LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.....	59

## CAPITULO III

### III. LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL, CIVICA, CULTURAL Y TURISTICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1988-1994

3.1	LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y SU NATURALEZA.....	65
3.2	EL PAPEL DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.....	72
3.3	ORIGEN Y EVOLUCION DE SOCICULTUR.....	79
3.4	ANALISIS DE LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN SOCICULTUR.....	83



## CAPITULO IV

### IV. PROPUESTA PARA LA IDENTIFICACION, DISEÑO Y SIMPLIFICACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN SOCICULTUR

4.1	FUNDAMENTACION TEORICA Y CARACTERISTICAS DE LA PROPUESTA.....	89
4.2	VINCULO DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS CON LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.....	92
4.3	IDENTIFICACION DE PROCEDIMIENTOS EN SOCICULTUR.....	96
4.4	CRITERIOS DE IDENTIFICACION .....	98
4.5	ETAPAS PARA EL DISEÑO Y SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS.....	
	4.5.1 PLANEACION DEL ESTUDIO.....	105
	4.5.2 RECOPIACION DE LA INFORMACION.....	112
	4.5.3 ANALISIS, REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE LA INFORMACION.....	117
	4.5.4 APROBACION E IMPLEMENTACION DE PROCEDIMIENTOS DISEÑADOS Y SIMPLIFICADOS.....	136
	CONCLUSIONES.....	143
	BIBLIOGRAFIA.....	149

## INTRODUCCION

Durante años en México se han acumulado requisitos, exigencias y obligaciones a cargo de los ciudadanos que complican su relación con los órganos de la administración pública y dilatan innecesariamente la resolución de sus asuntos. Al respecto, la creciente dinámica de la sociedad mexicana obligó a una administración más compleja, en donde es preciso revertir dicha tendencia a fin de liberar tiempo y costos en la gestión de los asuntos públicos.

Ante tal situación surge el Programa de Simplificación Administrativa como una política de gobierno encaminada a hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales, ya que en la dilación y el trámite engorroso florecen las corruptelas y se abre la puerta de la desconfianza. La tarea no es sencilla; años de rutina y de costumbres que hay que cambiar; legítimos intereses, en ocasiones, e ilegítimos en otras, que hay que vencer; criterios que es menester tomar en cuenta para que los resultados se alcancen en la práctica y no sólo en el papel.

Dentro de este contexto, es preciso aclarar que al hablar de Simplificación Administrativa implícita o explícitamente pensamos en los sistemas y procedimientos que de alguna u otra forma se operan en una organización. Por medio de la utilización de sistemas y procedimientos debidamente documentados la Administración Pública puede esperar que su labor funcione con mayor eficiencia, eficacia y economía.

La necesidad de un desarrollo sistemático de la Administración Pública hace de la simplificación administrativa, y por ende, de los sistemas y procedimientos, algo más que instrumentos normativo-administrativos para lograr el perfeccionamiento de las rutinas de oficina, procedimientos que permitan la fluidez y transparencia de la Gestión

Pública, así como nuevos métodos para una mejor prestación de servicios a la población.

En este sentido, el Programa de Simplificación Administrativa es la respuesta del Gobierno Federal a la demanda que permanentemente han planteado los ciudadanos y sus organizaciones, para que los trámites y gestiones ante las oficinas públicas, se realicen de una manera ágil, eficaz, transparente y honesta.

Sin embargo, por razones políticas, o por deficiencias técnico-administrativas se soslaya la utilidad y aplicación de acciones concretas de simplificación administrativa en instituciones públicas encargadas del fomento a la cultura, la recreación y el turismo, como es el caso de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística del Departamento del Distrito Federal. Situación que ha hecho del concepto de Simplificación Administrativa un término del discurso oficial utilizado en los últimos diez años, sin que hasta el momento se puedan asegurar los logros obtenidos en dichos aspectos.

En efecto, si se observa y analiza el estado actual de la Simplificación Administrativa, así como de sus adelantos en las materias de referencia, se podrá advertir que poco se han utilizado los instrumentos de investigación y análisis para estudiar e interpretar concretamente sus alcances y perspectivas. La mayoría de las veces las acciones de simplificación propuestas por el Ejecutivo Federal, han sido producto de decisiones discrecionales de los servidores públicos, provocando que los problemas y vicios de la Administración Pública sean atacados de forma y no de fondo.

La aplicación de la simplificación administrativa no puede depender de métodos

empíricos o de juicios valorativos. La Administración Pública debe mantenerse al tanto de los constantes adelantos de la técnica administrativa y crear en la medida de lo posible, los medios y recursos administrativos que le permitan estar en concordancia con la dinámica social. Esto es, la Simplificación Administrativa ha de darse tanto al interior como al exterior de la Administración Pública.

En este sentido, debe señalarse que la presente investigación contiene y observa aspectos teóricos y prácticos para la elaboración, preparación e implantación de acciones de Simplificación Administrativa, en tanto que son el resultado del análisis efectuado a los sistemas y procedimientos dentro de la organización de referencia.

La revisión, análisis, implantación y perfeccionamiento de sistemas y procedimientos, es el instrumento de investigación y la técnica administrativa adecuada que permite a la Administración Pública emplear criterios válidos, y sobre bases firmes, para que ésta pueda estar en posibilidad de llevar a cabo acciones concretas de Simplificación Administrativa. No es posible realizar acciones de simplificación en donde no se cuenta con la documentación de sistemas y procedimientos necesarios para ello.

Bajo este contexto, en la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística (SOCICULTUR), Unidad Administrativa del Departamento del Distrito Federal, se ha intentado realizar acciones concretas de Simplificación Administrativa, sin que al momento se hayan podido alcanzar e instrumentar, en tanto que no se cuenta con los sistemas y procedimientos debidamente documentados desde su creación (1941). En consecuencia resulta utópico afirmar y asegurar la validez de los avances de la Simplificación.

Por tal motivo, se ha considerado impostergable la elaboración de una metodología que facilite y permita realizar las acciones de análisis, diseño y simplificación de procedimientos de manera constante y periódica, a fin de obtener un mejoramiento administrativo que eleve la productividad y la eficiencia de la Gestión Pública.

Para lograr lo anterior, se consideraron cinco hipótesis de partida , mismas que se someten a comprobación durante el desarrollo del presente trabajo:

- Es imposible la realización de acciones concretas de simplificación administrativa en Socicultur, en tanto se carezca de una metodología adecuada que permita documentar los sistemas y procedimientos que fundamenten y avalen dichas acciones.
- El contar con una metodología que oriente los estudios en materia de revisión, análisis, diseño, implementación y simplificación de procedimientos en SOCICULTUR coadyuva a la consecución real y válida de los compromisos de simplificación administrativa emitidos por el Ejecutivo Federal.
- Las acciones de simplificación administrativa en Socicultur son ineficientes y onerosas mientras sean producto de decisiones discrecionales de funcionarios públicos fundamentadas en métodos empíricos y juicios valorativos, soslayándose instrumentos de investigación y análisis científica y técnicamente válidos imprescindibles para la simplificación.
- La documentación de sistemas y la creación y operación de Manuales de Procedimientos es el método más eficiente, económico y productivo para establecer

y llevar a cabo de manera real y verdadera acciones de simplificación administrativa, ya que difunde y uniforma los criterios de operación de una organización.

- La instrumentación de acciones de simplificación administrativa a partir de la teoría de sistemas y del modelo de Desarrollo Organizacional, permite obtener organizaciones más productivas y eficientes, además de mejorar su diseño organico-funcional.

El presente trabajo está integrado por cuatro capítulos. En el primero, se dan a conocer los antecedentes de la simplificación dentro de la Reforma Administrativa, así como su origen y naturaleza. En el segundo capítulo, se realiza un análisis comparativo, a efecto de ubicar y conocer el lugar de los sistemas y procedimientos dentro de las partes que componen al proceso administrativo. En el capítulo tres, se analizan los avances y logros obtenidos en SOCICULTUR en materia de Simplificación Administrativa.

Por último en el capítulo cuatro se propone la metodología que sirva de base y facilite el trabajo de los administradores públicos involucrados en el estudio de los sistemas y procedimientos para implantar acciones de Simplificación Administrativa, campo que dentro de la vida pública ha comenzado a tener gran importancia, toda vez que la revisión, análisis y perfeccionamiento de los procedimientos es una actividad productiva en términos de eficiencia y economía.

Sin embargo, en el presente trabajo existen diversas limitaciones y deficiencias de información que sin duda alguna han incidido y condicionado los resultados de este

estudio, entre las que destacan las siguientes:

- Falta de acceso a la información de carácter oficial en cuanto a avances de simplificación administrativa por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación , del Departamento del Distrito Federal y de SOCICULTUR.
- Se carece del cumplimiento normativo y operacional por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación , ya que su papel globalizador la faculta para atender la vigilancia y eficiencia de la gestión pública , así como para cuidar el desempeño honesto y responsable de los servidores públicos.
- Inexistencia de un Programa específico de Simplificación Administrativa en materia cultural, social y turística por parte del sector Departamento del Distrito Federal en general y de SOCICULTUR en particular.
- Falta de información estadística y de indicadores de gestión para evaluar los avances y resultados en la ejecución de eventos socio-culturales, lo que podría provocar fugas presupuestales al carecer de los controles efectivos.
- Incipiente elaboración e instrumentación de manuales administrativos para normar , regular y homogeneizar las acciones de las áreas sustantivas y operativas fundamentalmente.

Por último, cabe señalar que los instrumentos y técnicas que se operen para la revisión, análisis y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos deben corresponder a la realidad administrativa. Esto es, la metodología propuesta no es de ninguna manera totalizante y válida para todas las organizaciones dado que cada una tiene deficiencias y necesidades diferentes, pero si es un instrumento útil a fin de emprender estudios de sistemas y procedimientos.

## **CAPITULO I**

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

#### **1.1 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1988-1994**

El Estado contemporáneo a partir de 1917 sufrió en muy poco tiempo, una cantidad de transformaciones de las cuales no estamos aún plenamente conscientes. El aumento de órganos, poderes y actores estatales es producto del crecimiento y diversificación de las funciones del Estado. Las facultades del Estado moderno se extendieron hacia la dirección y regulación de la economía nacional, al apoyo del crecimiento económico, a la intervención estructural y coyuntural en la producción y en el mercado, sin olvidar la generación de prestaciones sociales, la promoción de la investigación científica y el desarrollo.

Así pues, el impulso hacia la complejidad estatal se debe principalmente a la ampliación de las actividades del Estado, exigida por la sociedad industrial y post-industrial, a la complejidad misma de la sociedad de nuestro tiempo, al ambiente social, lo que provocó que el Estado respondiera casi invariablemente a esa complejidad social con su propio crecimiento.

Sin embargo, la responsabilidad actual del Estado moderno, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de desarrollo que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos, precisa, por un lado, de un adelgazamiento del aparato estatal, a fin de elevar su eficacia, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales y por otro lado, exige la utilización soberana y racional de nuestros recursos naturales, para lo

cual se propuso, entre otras medidas, la desincorporación de entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de liberar recursos públicos para canalizarlos a una mejor atención de los programas estratégicos y prioritarios.<sup>1</sup>

Frente a estos nuevos requerimientos, el Gobierno como aparato administrativo, en su proceso de crecimiento propio para atender las funciones acrecentadas del Estado, enfrenta presiones y resistencias del público que trata con ellos la atención de diversos asuntos a que obliga la necesaria reglamentación de la vida en sociedad, pero también de la propia administración, en cuyo seno se generan movimientos para desentorpecer su propio funcionamiento y cumplir más eficientemente con sus responsabilidades.

Ante tal situación, un imperativo del Gobierno consiste en promover y dirigir los cambios para elevar la eficiencia y mantener actualizada la administración pública, con relación a las modificaciones que reclama con urgencia la ciudadanía y la propia administración, mediante la implementación de programas de reforma, modernización y simplificación administrativa.

No obstante, un aspecto fundamental para entender y distinguir la naturaleza y orientación de dichos programas, consiste en diferenciar los propósitos y alcances de los cambios que cada uno de ellos pretenden introducir en la Administración Pública. De esta manera, la reforma y modernización administrativa se concibe, como un proceso de transmisión, actualización y mantenimiento de las estructuras administrativas del Gobierno Federal, de carácter permanente y general, mientras que la simplificación administrativa es un proceso inscrito en el plano político, de

---

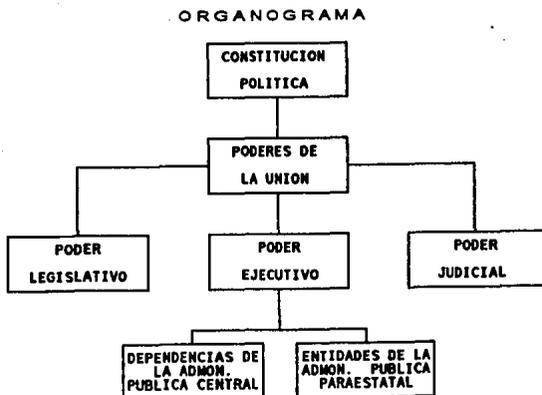
<sup>1</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. 1989, p. 90

respuestas concretas a demandas ciudadanas y de la propia Administración Pública.

Bajo este contexto y para llevar a cabo la instrumentación de los programas de referencia, el Gobierno precisa de una Administración Pública organizada, la cual para el caso que nos ocupa se encuentra delimitada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido y en un Estado de derecho como el nuestro, la Administración Pública sólo debe actuar dentro del estricto marco de facultades legales señaladas por la Constitución y en las disposiciones que de ella se deriven.

Por lo anterior, la administración pública en México tiene un carácter Constitucional. Siendo la Constitución de 1917 la norma suprema que regula y establece las distintas facultades de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Identificando cada uno de los anteriores elementos llegamos a la siguiente representación esquemática:



Del esquema anterior, el Poder Ejecutivo merece nuestra especial atención, siendo éste el campo por excelencia reservado al desarrollo de la Administración Pública al frente del cual está el Presidente de la República, quien para el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus funciones se apoya en:

1. Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República, que constituyen conjuntamente la Administración Pública Centralizada.

Específicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 establece que "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En el año de 1982, esta estructuración sufrió una modificación ya que mediante acuerdo del Ejecutivo, del 4 de enero, el Departamento de Pesca adquiere carácter de Secretaría de Pesca. Al iniciarse el periodo presidencial 1982-1988, el Poder Ejecutivo Federal, da a conocer las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que implica una reestructuración del aparato administrativo público; al respecto señalaremos que: a) Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, b) Las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial, se desprenden de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, siendo incorporadas a la Secretaría de Comercio, que se transforma en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, c) De la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se integra la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; d) A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se le otorgan facultades relativas a la protección ecológica y del medio ambiente, convirtiéndose en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual durante el presente periodo presidencial 1988-1994 cambia de nomenclatura por el de Secretaría de Desarrollo Social, habiéndose publicado dicha modificación en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de Mayo de 1992.

El Lic. Gabino Fraga, al referirse a la centralización administrativa señala que "...existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública".<sup>3</sup>

2. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos; constituyen las entidades de la administración pública paraestatal:

Refiriéndonos a esta caracterización de la administración pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 45 estipula que "son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".<sup>4</sup>

Este tipo de administración descentralizada la adopta el Poder Ejecutivo con la finalidad de desahogar y dar curso a las funciones relacionadas con el otorgamiento de servicios y con la producción y distribución de bienes.

Por lo que respecta a la descentralización administrativa, el Lic. Fraga señala que se

---

<sup>3</sup>Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1975, p. 165.

<sup>4</sup>Idem pág. 166.

presenta "...cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central".<sup>5</sup>

En el caso de las empresas públicas y de los organismos públicos, el Estado está facultado para ejercer sobre ellos una vigilancia y control, para cumplir tal fin los agrupa en Sectores de actividad económica y social efectuando el control y vigilancia a través de una coordinadora de Sector, que puede ser una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

En la distribución de competencias a las dependencias que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 31, Fracción XXII, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Por su parte a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en virtud de atender a la vigilancia y eficiencia de la Gestión Pública, en su Artículo 32 bis, Fracción I, la faculta para "planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental" y en las fracciones XVI y XVII, para atender las diversas quejas de los particulares y para cuidar del desempeño honesto y responsable de los servidores públicos, respectivamente.

De esta manera, se han definido claramente las esferas de competencia y responsabilidad entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de reforma y modernización administrativa, y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación a las acciones de Simplificación Administrativa.

---

<sup>5</sup>Idem, pág. 166.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 44, Fracciones I y II, también faculta al Departamento del Distrito Federal para atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su propia Ley Orgánica y de las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos aplicables.

En tal virtud, se infiere que el Departamento del Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 73 Fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Artículo 1 de su Reglamento Interior, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan su Ley Orgánica y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

De esta manera, el Departamento del Distrito Federal se obliga a observar el Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de febrero de 1989.

En materia de Organización y Simplificación Administrativa corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 5o., Fracciones XIII y XXV de su Reglamento Interno, expedir el Manual de Organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la Dependencia; así como de proponer al titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión o extinción de las entidades de la Administración Pública Federal que corresponda coordinar al Departamento, respectivamente. Asimismo y para

garantizar el desarrollo e instrumentación de las atribuciones referidas el Jefe de Departamento del Distrito Federal cuenta dentro de su organización con el apoyo del su Oficialía Mayor y de una Contraloría General encargadas de coordinar y sancionar el proceso de organización interna de las unidades administrativas del Departamento y de vigilar que éstas cumplan con las obligaciones que les señalen las disposiciones legales en materia de administración, de acuerdo a lo dispuesto en los Artículos 7 y 9 Fracciones III y I, respectivamente, del Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal.

Bajo este contexto y dado que el Programa General de Simplificación aludido, presupone la creación de una nueva cultura administrativa que facilite las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública y de ésta con sus propios órganos internos, se ha considerado pertinente analizar y evaluar los logros obtenidos al respecto, a partir del estudio de las relaciones del Estado con el individuo, tomando como punto de partida las acciones que en materia social, cívica, cultural y turística ha emprendido el Departamento del Distrito Federal, como estudio de caso, para crear, fomentar y fortalecer el crecimiento y desarrollo de una nueva cultura administrativa, orientada a modificar actitudes personales y a superar viejos vicios administrativos.

Frente a la situación actual por la que atraviesa el Estado y Gobierno mexicano de falta de credibilidad y hasta de legalidad en algunos casos, el tema de referencia reviste especial atención, en tanto que el objetivo último de los esfuerzos de simplificación habrán de llevarnos a un cambio cualitativo de la administración pública y a la posibilidad de acceder a una sociedad más participativa y democrática, la cual se ha visto adormecida bajo un cúmulo de requisitos, exigencias y obligaciones que pesan del mismo modo sobre los ciudadanos y sobre los propios órganos de la

## Administración Pública.<sup>6</sup>

En este sentido y conforme a la distribución de competencias que hace la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su Artículo 3o., fracción V, faculta a la Secretaría General de Desarrollo Social, para atender las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

Por su parte, para atender y desahogar las actividades en materia cívica, cultural y turística, la Secretaría General de Desarrollo Social cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección General de Acción Cívica, Cultural y Turística (SOCICULTUR); la cual de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 23o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal le corresponde, entre otras, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. "Elaborar los programas para la organización de los eventos a realizar en materia cívica, artística, cultural y turística.
- II. Efectuar estudios enfocados a detectar permanentemente el impacto que han tenido los eventos realizados, a través de encuestas y sondeos a los habitantes del Distrito Federal, para de esta forma determinar aquellos eventos que incrementen el nivel cultural de la población.
- III. Mantener, fomentar y acrecentar la educación cívica y la solidaridad social entre los habitantes del Distrito Federal con el gobierno, mediante la celebración de

---

<sup>6</sup>Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa. INAP, 1986 p. 22.

actos de divulgación sobre hechos, personajes y fechas históricas y su trascendencia en el desarrollo del país".

Lo descrito hasta el momento en el presente apartado permite afirmar que la Reforma y la Simplificación Administrativa constituyen dos instrumentos fundamentales con que cuenta la Administración Pública, para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las Instituciones Gubernamentales, para impulsar la actividad económica del país y dotar al Estado de las herramientas administrativas que le permitan desempeñar en forma más eficiente sus funciones como prestador de servicios y conductor del Desarrollo Nacional.

Es en este sentido que la Simplificación Administrativa pretende coadyuvar a vencer inercias, prácticas y vicios administrativos acumulados a través del tiempo.

En tal virtud, se considera necesario conformar, establecer y desarrollar una metodología utilizando las técnicas de análisis a partir de los sistemas y procedimientos, con el propósito de documentarlos, perfeccionarlos, simplificarlos e implementarlos a fin de elevar la eficiencia administrativa de una organización. Dentro de este proceso, resulta importante destacar lo señalado por Victor Lazzaro en la revisión y análisis de los sistemas y procedimientos considerándolos como una actividad productiva en tanto "involucran tareas de perfeccionamiento, relacionadas con la simplificación del trabajo, la medida del mismo, el dibujo y control de formas, informes administrativos, registros, muestreo, máquinas de oficina, equipo tabulador, computadores electrónicos, organización, presupuestos, control de costos, control de

calidad, control de producción, utilización de espacio..."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Lazzaro, Víctor. Sistemas y Procedimientos. Ed. Diana, 2da. Edición México, 1985, p. 29.

## **1.2 La Reforma Administrativa y su naturaleza**

Un imperativo de la Administración Pública, ha sido el de efectuar cambios y mejoras en sus estructuras y funcionamiento, con el propósito de estar en posibilidad de adecuarse a los cambios y presiones del medio ambiente en que se encuentra inmersa; para lograrlo busca incrementar la eficiencia del aparato administrativo y la prestación de bienes y servicios de una manera consciente e intencionada a través de la Reforma Administrativa, considerada como un medio para mejorar el funcionamiento del Sector Público a través de un proceso de revisión, análisis, adecuación y actualización de las estructuras, funciones, normas, sistemas y procedimientos del aparato administrativo público.

Respecto al surgimiento de la Reforma Administrativa, se ha dicho que "...las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, por lo general, de algunos de los siguientes cuatro puntos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del gobierno.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.
3. 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 cumplimiento de sus objetivos.

4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por inclusión de variables cuya existencia o por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación".<sup>8</sup>

En consecuencia, en la medida en que la Administración Pública sea capaz de identificar estas situaciones, la Reforma Administrativa se convierte en un instrumento valioso para adecuar los cambios y responder eficientemente a las demandas sociales. Así la Reforma Administrativa representa una estrategia generalizada, encaminada a incrementar la capacidad del Sector Público en el cumplimiento y logro de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones.

Si bien la Reforma Administrativa pretende incrementar la eficiencia de las funciones y servicios de la Administración Pública, en los últimos diez años ha sido necesario realizar ajustes mayores, esto es, reformas o reestructuraciones de fondo "... para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como adecuarla a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el Desarrollo...".<sup>9</sup>

Por otro lado, aunque los intentos de Reforma Administrativa no sean nuevos ni privativos de México, en tanto que ésta tiene ya una larga trayectoria en latinoamérica, podemos señalar que las Reformas Administrativas anteriores a un proceso de

---

<sup>8</sup>Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, INAP, 1975 p. 58.

<sup>9</sup>Campero Cárdenas, Gildardo. La Reforma Administrativa en América Latina. México, INAP serie Praxis, P. 21.

planificación tuvieron la característica de haber sido motivadas por objetivos limitados y en consecuencia no vinculadas directamente con el desarrollo económico y social; según Campero Cárdenas: "Hubo casos en que la reforma fue motivada por la búsqueda de la eficiencia como único propósito, centrándose en medidas de racionalización y austeridad, tendientes a la reducción del gasto público o al déficit fiscal. En ocasiones, la Reforma Administrativa se acometió básicamente desde el punto de vista formal-legalista adoleciendo de un marco de referencia que permitiese abordarla íntegramente; convirtiéndose, de tal suerte, en sinónimo de cambios de estatutos, reglamentos y flujos de rutina, ignorándose el hecho de que una organización es un sistema múltiple de personas".<sup>10</sup>

Se reconoce entonces, la relación del proceso de planificación del Desarrollo Económico y Social y la Reforma Administrativa. "En México, desde el inicio del proceso Institucional de Reforma Administrativa, en 1965, se tuvo clara conciencia de vincular el proceso de Reforma al esfuerzo de planificación del Desarrollo Económico y Social".<sup>11</sup>

De ahí se desprende el hecho de que la Reforma Administrativa, puede identificarse como un proceso de cambio planeado, en donde las organizaciones de la Administración Pública pueden efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables que exige la dinámica social. En consecuencia, la planificación del desarrollo es una de las Reformas Administrativas más importantes que se han intentado en México, en el presente siglo.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>11</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Experiencias Nacionales de Reforma Administrativa, México, 1979, p. 204.

Con base en lo anterior se afirma que el origen y naturaleza de la Reforma Administrativa surge de la necesidad política, económica y social de las sociedades latinoamericanas en general y de México en particular, de aspirar a mejores niveles de participación política, de vida y de ampliar su acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado. Por consiguiente, en la medida en que el Estado a través de la Administración Pública y ésta por medio de la Reforma Administrativa y la planificación del desarrollo económico y social, proporcione más y mejores bienes y servicios y amplíe los canales de participación política a la población, estará en posibilidad de elevar la calidad de vida en la región entendido como un indicador confiable de Desarrollo.

Sin embargo, cabe citar lo señalado por Raymundo Amaro Guzmán: "...en el sentido de que para que el proceso de planificación económica y social sea exitoso y viable, debe estar acompañado de programas de reforma administrativa de las estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública y de mejoramiento de la situación de los servidores del Estado".<sup>12</sup>

La cita anterior es válida, bajo el entendido de que la administración pública es parte de la estructura social que se quiere modificar y adecuar a la dinámica social. Para lo cual, es necesario implementar programas de reforma administrativa orientados a la revisión y actualización de sistemas y procedimientos, de estructuras y funciones, eliminando aquellos vicios administrativos que obstaculizan el buen desempeño de la administración pública.

---

<sup>12</sup>Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Ed. McGraw-Hill. p. 349.

### **1.3 EL CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y SUS AMBITOS**

La Reforma Administrativa al igual que todos los conceptos utilizados en Ciencias Sociales, contienen de manera inherente un carácter histórico y no universal. Por ello, existen diferentes autores que la definen y entienden desde puntos de vista semejantes o divergentes de acuerdo al tiempo y espacio en donde se esté analizando. En este sentido, para algunos, es la búsqueda de la eficiencia, para otros es el cambio de estatutos, reglamentos y flujos de rutina.<sup>13</sup>

A decir verdad desde la aparición de la Reforma Administrativa en México, básicamente a partir de los años sesenta, los ámbitos de aplicación de aquélla son tan variados y extensos que muy difícilmente habrá medidas y disposiciones de carácter jurídico-administrativo, que adopte el Poder Ejecutivo Federal en turno, que no encuentre su antecedente inmediato en la Reforma Administrativa.

Lo anterior, refuerza el carácter histórico de la Reforma Administrativa, en donde las medidas adoptadas responden a situaciones y necesidades concretas. De ahí, que no existan definiciones únicas y universales para los conceptos utilizados en Ciencias Sociales. Sin embargo, a pesar de esta situación existe una idea genérica sobre el significado de Reforma Administrativa; entendiéndola en su sentido más amplio, como innovación, cambio o mejoramiento de las funciones administrativas del Estado.

Con la finalidad de ampliar y precisar la idea anterior, Miguel Duhalt Krauss establece que la Reforma Administrativa debe tender a "... hacer de la Administración Pública un

---

<sup>13</sup>Ver Campero Cárdenas, Gildardo. Op. cit. pág. 20-21.

instrumento que responda con eficacia a los fines del Desarrollo Económico y Social, adecuando el funcionamiento de todas las entidades del Sector Público, buscando su cabal coordinación, elevando su eficiencia y mejorando sus sistemas de ejecución, así como modernizando sus técnicas, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribución de funciones y facultades, dentro del marco constitucional que las conforma".<sup>14</sup>

La cita anterior abre varias posibilidades de entendimiento y definición conceptual de Reforma Administrativa pero sin establecer ninguna, es decir, señala aspectos económicos, sociales, administrativos y constitucionales. Todo ello presupone que no existe una definición válida y única de Reforma Administrativa, toda vez que ésta varía su enfoque y connotación de acuerdo a las necesidades y situación histórica del país donde se aplique. Mientras unos resaltan aspectos económicos y sociales otros pueden dar mayor énfasis a lo administrativo y constitucional. De ahí entonces, Campero Cárdenas puntualiza: "... para muchos, una reforma administrativa es una o varias leyes que se modifican, que cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma, pero su objetivo final no se cumple por decreto, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso económico y social, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes".<sup>15</sup>

La diversidad de opiniones en cuanto a Reforma Administrativa, provocó la existencia de varios tipos de reformas. Carrillo Castro las clasifica de la siguiente manera: "Desde

---

<sup>14</sup>Citado por Gallegos Figueroa, Irma. Las Unidades de Organización y Métodos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Tesis UNAM, 1974. p. 40.

<sup>15</sup>Campero Cárdenas, Gildardo. Op. cit. pp.13-14.

el punto de vista de los ámbitos de su acción y de su extensión, la reforma administrativa puede ser denominada micro o macroreforma; desde el punto de vista de los resultados que pretende alcanzar, se pueden concebir reformas de tipo eficientista o de tipo eficazista; las reformas administrativas pueden llevarse a cabo con un mayor o menor grado de participación. En base a ésta, existen reformas autocráticas y reformas democráticas o participativas".<sup>16</sup>

No obstante, a decir verdad la Reforma Administrativa puede ser planteada en el sentido de pretender mejorar los instrumentos administrativos disponibles, esto es, lograr una adecuación de los medios existentes a las necesidades administrativas del momento. Este tipo de reformas se identifican como de mejoramiento administrativo; esto es, "la única forma de establecer métodos científicos en la administración es haciendo un análisis técnico de las operaciones, los procedimientos y sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para lograr su máxima eficiencia".<sup>17</sup>

Este tipo de reforma, se sustenta en análisis y estudios dirigidos a implementar la planeación de la actividad administrativa de un organismo, a fin de mejorar sus sistemas y procedimientos de trabajo y lograr el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar sus objetivos.

A la luz de las consideraciones anteriores es de observarse: "que la Reforma Administrativa tiene como propósito esencial elevar la capacidad operativa de la Administración Pública, en el cumplimiento de los objetivos generales del Estado y del

---

<sup>16</sup> Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. pp. 59-60.

<sup>17</sup> Citado en la Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos. Presidencia de la República, 1976, p. 7.

Gobierno, que en los países latinoamericanos se identifican con el proceso de desarrollo económico y social".<sup>18</sup>

Por consiguiente se debe identificar a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, programado y participativo de adaptación de los sistemas, estructuras, funciones y procedimientos de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo Federal para el adecuado cumplimiento de los objetivos que conducen el desarrollo integral del país.

Ahora bien, como resultado del primer Coloquio sobre Experiencias Nacionales de Reforma Administrativa celebrado en México, en abril de 1979, se recomendó buscar los siguientes tipos de reformas:

- a) Reformas estructurales a los sistemas sustantivos, es decir, aquellas que se refieren a la organización del gobierno tanto a nivel central como paraestatal, mediante la aplicación del enfoque de sistemas y uso de criterios con dimensiones globales, sectoriales, institucionales y regionales.
- b) Reformas a los sistemas adjetivos (programación, presupuesto, compras, información, contabilidad, entre otros), aplicando también el enfoque de sistemas.
- c) Reformas en la Administración del personal público.

---

<sup>18</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Ed. Mac. Graw Hill. p. 275

- d) **Reformas en la Administración Territorial en sus diversos niveles de Gobierno, mediante un proceso de descentralización y desconcentración político-administrativo.**

Sin embargo, ante esta situación surge la interrogante ¿cómo se van a operar cambios trascendentales en materia de Reforma Administrativa y concretamente acciones de simplificación de un modo racional, coherente, homogéneo e integral, cuando se carece de aspectos teórico-metodológicos que permitan dirigir, comprender y operar dichos cambios?

Por consiguiente, es deber de los Administradores Públicos trasladar a la Administración del Estado, los esquemas teórico-metodológicos que permitan definir la factibilidad y estrategias para la consecución de acciones de Simplificación Administrativa a partir del análisis, documentación, implementación, racionalización y perfeccionamiento de estructuras orgánicas, normativas y de los sistemas y procedimientos administrativos internos, con el propósito de promover un decidido esfuerzo de eficiencia y eficacia en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, enmarcados dentro de la Reforma Administrativa.

En otras palabras, es a partir del análisis de los sistemas y procedimientos que se pretende promover, dirigir y realizar acciones de simplificación administrativa abarcando la modificación de estructuras y la racionalización normativa y funcional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En la medida en que este trabajo colabore a tal fin, habrá cubierto su objetivo fundamental.

#### **1.4 EL PROCESO DE SIMPLIFICACION DENTRO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

En las últimas décadas nuestro país ha venido experimentando un crecimiento desmedido de su población y por tanto de necesidades a satisfacer; por lo cual las medidas que conformaron la actividad del Estado fueron para incrementar su intervención reguladora en los procesos económico, político y social del país. Lo anterior, constituye un desafío en la perspectiva de lograr niveles de bienestar compatibles con las necesidades de la población.

La intervención y rectoría del Estado dio origen a una intrincada red de reglamentos, trámites y mecanismos administrativos no siempre necesarios y muchas veces duplicatorios. Esta situación provocó la reglamentación excesiva y el control exagerado sobre cualquier trámite y gestión ante Oficinas Públicas. Por citar algunos ejemplos se distinguen los siguientes:

- a) Los servicios al público, entre los que destacan pagos diversos y obtención de permisos y licencias.
- b) Los trámites relativos al comercio exterior, uno de los reclamos de las empresas importadoras y exportadoras.

Los trámites y gestiones arriba señalados de una manera general, lejos de lograr eficiencia en las tareas públicas y prestación de servicios, dió como resultado, entre otras cosas, la irritabilidad de los ciudadanos que acuden a realizar un trámite o a solicitar un servicio sin obtener una respuesta rápida y oportuna.

Por consiguiente, ante la necesidad de promover un decidido esfuerzo de eficiencia y eficacia, congruencia y honestidad, en todos los campos y niveles de la administración pública, surge el Programa de Reforma Administrativa, el cual queda inscrito dentro de estos propósitos.

El Programa de Reforma Administrativa, es un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país, el cual pretende organizar de modo más eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad.

De acuerdo con Carrillo Castro, la Reforma Administrativa, cuyo objetivo prioritario es lograr la eficiencia de la gestión pública, logra su etapa más importante durante el sexenio de López Portillo, etapa en la cual se recogen experiencias anteriores y definen estrategias más acabadas y precisas en cuanto a la trayectoria a seguir, cristalizándose en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>19</sup>

Los objetivos globales que integran el compromiso básico en materia de Reforma Administrativa son:

- "1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. Sistematizar la Administración y el desarrollo del personal público federal.

---

<sup>19</sup>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Experiencias Nacionales en Materia de Reforma Administrativa México, 1979. p. 205.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el federalismo en México.
5. Mejorar la administración de justicia".<sup>20</sup>

De estos cinco objetivos globales se derivan los específicos y las metas a alcanzar, señalándose etapas de implantación del programa en su conjunto, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados, estableciéndose de esta forma un proceso sistemático y permanente.

Específicamente la cuarta etapa del Programa de Reforma Administrativa, denominada convencionalmente de "Reforma de Ventanillas", iniciada en abril de 1978, se orientó al proceso de simplificación administrativa, estableciendo como objetivos:

- a) Simplificar los procedimientos que impliquen trato directo con el público, y
- b) Garantizar una atención adecuada y diligente por parte de los servidores públicos, a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o cumplir con una obligación.

Para poner en marcha esta etapa se celebraron juntas y reuniones de trabajo en las 16 Delegaciones del Distrito Federal y en los 31 estados de la República, recabándose en ellas más de 3,000 ponencias conteniendo más de 10,000 quejas y

---

<sup>20</sup> Carrillo Castro, Alejandro. La Política y la Administración Pública en México. INAP. p. 22.

recomendaciones.<sup>21</sup>

En dicha etapa se procuró la participación destacada de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de dos modalidades: una a través de las Asociaciones Profesionales, de las Cámaras, de las Confederaciones, de los Colegios, las Juntas de Vecinos y los Grupos Organizados del país que pueden plantear sus recomendaciones de manera directa; y otra, por todos los ciudadanos que así lo requieran, a título individual, presentando sus quejas y formulando recomendaciones ante los módulos de orientación, información y quejas instalados para tal fin.

Las acciones de Simplificación Administrativa, iniciadas en el marco de la Reforma Administrativa, exigen una revisión periódica a fin de complementarse, depurarse y sobre todo ser objeto de la crítica constructiva y permanente de los ciudadanos.

Actualmente para la instrumentación del programa de Simplificación Administrativa han sido conformadas e identificadas tres áreas de acción: las relaciones con la prestación directa de servicios al público, las que consideran los recursos, medios e instrumentos que posibilitan a las dependencias y entidades cumplir con sus responsabilidades, y, aquellas que se refieren a la racionalización de procesos internos de cada entidad y dependencia.

Por lo que respecta a los resultados obtenidos en los últimos años, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación reporta "los esfuerzos iniciales emprendidos en el programa por las instituciones participantes llevaron a identificar 4 mil 876 procesos

---

<sup>21</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Op. cit. p. 208.

administrativos que serían simplificados en varios plazos. Al 31 de diciembre de 1985 ya habían sido simplificados mil 948 de esos procesos. De estos últimos mil 71 corresponden a servicios que se proporcionan directamente al público".<sup>22</sup>

Asimismo se destaca que uno de los medios al que más se acudió para lograr la simplificación de los procedimientos fue el de la Delegación de Facultades a las Oficinas estatales de las Dependencias Federales, principalmente, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Sin embargo, por lo descrito anteriormente se observa que la Simplificación Administrativa no ha desarrollado todas sus posibilidades teóricas, jurídicas, administrativas, técnicas y metodológicas a su alcance para cumplir de manera más amplia sus objetivos. En tal virtud la simplificación administrativa sigue dirigiéndose principalmente a los trámites de servicios al público utilizando la delegación de facultades como medio de simplificar la vida de los ciudadanos en cada entidad federativa. Al mismo tiempo no se le ha dado la misma importancia a otras acciones sujetas y propicias a simplificación como son las que consideran los recursos y los procedimientos internos de cada Entidad y Dependencia.

Aún cuando la Simplificación no es un esfuerzo a corto plazo y lo realizado hasta el momento ha sido en respuesta a las principales demandas sociales en la materia, es cierto que falta mucho por realizar y ello depende de la revisión a fondo de las prácticas realizadas y del desempeño que se desea del aparato estatal en el futuro.

---

<sup>22</sup>Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Simplificación Administrativa, México 1986.

Por consiguiente, la modernización de la administración pública exige la utilización de instrumentos teóricos, jurídicos, administrativos, técnicos y metodológicos para no quedarse al margen de la dinámica social.

De acuerdo con el Lic. Carlos E. Solórzano es a través de la descentralización de la vida nacional y la Simplificación Administrativa que se pretende "devolver al Estado su auténtica función rectora, estimulando la participación activa de la ciudadanía, en el desarrollo y control de la acción estatal, evitando la corrupción que se ampara en la ineficiencia burocrática creando condiciones propicias para renovar la moral de la sociedad mexicana".<sup>23</sup>

La Simplificación Administrativa, es la respuesta del Gobierno de la República ante las demandas de los ciudadanos y sus organizaciones para que la gestión pública sea eficaz, ágil, transparente y honesta.

Dentro de la Administración Pública las medidas adoptadas para dar una respuesta apropiada a dichas demandas sociales, incluyen desde la modificación de estructuras, funciones y legislación, en su caso, hasta la adecuación y eliminación de sistemas, procedimientos y conductas tradicionales.

El programa de Simplificación Administrativa del Gobierno Federal tiene como objetivo primordial "acercar al público que demanda servicios o bienes a las dependencias que los ofrecen, eliminando reglas y normas innecesarias y reiterativas; simplificando las relaciones intersectoriales con los particulares así como transparentar y agilizar los

---

<sup>23</sup> Solórzano Juárez, Carlos E. El Programa de Simplificación Administrativa del Departamento del Distrito Federal. Rev. INAP. 61/62 p. 175.

trámites y procesos intersectoriales, eliminando instancias y niveles administrativos innecesarios".<sup>24</sup>

Posteriormente el 8 de agosto de 1984 es publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que ordena a Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, programar y realizar las acciones tendientes a suprimir los trámites y procedimientos innecesarios en la gestión de los asuntos públicos; el cual fue derogado por el Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 9 de febrero de 1989, por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

No obstante, las actividades a realizar a corto plazo, sobre Simplificación Administrativa y que deberán ser presentadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación<sup>25</sup>, están dirigidos a:

- 1) Clasificar las líneas de responsabilidades entre quienes autorizan, controlan y operan, a fin de que aquellas no se diluyan, ni la toma de decisiones se entorpezca;
- 2) Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculizan el proceso administrativo, impiden racionalizar la prestación de servicios públicos y alienta la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público;

---

<sup>24</sup>Solórzano Juárez, Carlos. E. Op. cit. p. 177

<sup>25</sup>Ver D.O. 9-II-1989.

- 3) Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación de servicios, así como reducir las múltiples unidades de servicios administrativos y de apoyo; y
- 4) Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados los procedimientos y trámites administrativos simplificados para la prestación de servicios, a fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites prescritos y fijar plazos distintos a los establecidos donde muchas veces pueden influirse arbitrariamente el sentido de una decisión retrasando o acelerando la gestión de los trámites solicitados por el público.

Para la instrumentación del Programa de Simplificación Administrativa han sido identificadas tres vertientes de acción.

La primera de ellas y a su vez 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 las 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 oficial.

Por último, el programa incluye acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas para eliminar instancias y niveles innecesarios.

Por lo anterior, es de advertirse que los procedimientos objeto de simplificación, pueden clasificarse por su mayor demanda popular y por su impacto y efecto en el desarrollo productivo, entre ellos citamos los siguientes:

- a) Los servicios al público, destacándose principalmente: pasos diversos, obtención de permisos y licencias;
- b) Los trámites relativos al comercio exterior, uno de los reclamos más generalizados de las empresas importadoras y exportadoras.
- c) Las relaciones inter e intragubernamentales vinculadas con el ejercicio presupuestal, las inversiones, las adquisiciones y arrendamientos, obra pública y normatividad diversa, asuntos todos que condicionan la capacidad real del aparato gubernamental para las acciones de simplificación; y
- d) Las relaciones entre contratistas y proveedores con las dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales tienen gran incidencia en los costos y en el cumplimiento de los programas de gobierno.

Por otro lado, la estrategia definida para la conducción del Programa de Simplificación Administrativa, responsabiliza a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la coordinación del proceso en su conjunto, debiendo efectuar labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones: "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 las acciones que se

instrumenten a través de comisiones y programas específicos".<sup>26</sup>

Dentro de esta estrategia, corresponde a cada dependencia o entidad participante en el Programa, definir que procesos administrativos serán simplificados, cómo y cuándo; tarea que se sustenta en las propuestas efectuadas por sus áreas operativas. Toda vez que éstas tienen mayor conocimiento de los asuntos de su competencia, así como de las demandas ciudadanas efectuadas en aspectos específicos.

Ahora bien, con el objeto de establecer compromisos concretos y precisar los resultados a alcanzar, cada dependencia y entidad programa sus acciones de simplificación administrativa en períodos trimestrales, plasmándolas en unos formatos conocidos con el nombre de "cédulas", en las que se comparan las características de los procedimientos antes y después de la simplificación; así también deben reportarse los beneficios en tiempo, calidad o economía que los ciudadanos, sus organizaciones e incluso el propio aparato gubernamental habrán de recibir.

En sí, el Programa de Simplificación Administrativa pretende mejorar sustancialmente la relación de los ciudadanos y sus organizaciones con el gobierno de la república, específicamente en el renglón de trámites y gestiones administrativos.

Para ello, las dependencias y entidades deben identificar, jerarquizar, preparar y realizar acciones concretas para la simplificación de trámites y procedimientos, convocando al mismo tiempo a la ciudadanía y a las organizaciones, a exponer sus demandas y sugerencias.

---

<sup>26</sup> Diario Oficial del 9 de febrero de 1989.

Por consiguiente, los objetivos del Programa de Simplificación Administrativa, buscan principalmente:

- a) Recibir más fácilmente los servicios y beneficios a que todos los ciudadanos tienen derecho.
- b) Proporcionar agilidad y eficiencia en las tareas públicas.
- c) Luchar contra la burocratización y reglamentación excesiva, contra la prepotencia y autoritarismo por parte de los servidores públicos, logrando una actitud de respeto y servicio al ciudadano.

Es así, como el gobierno de la república ha asumido el compromiso público de llevar este programa a sus mejores resultados, buscando atenuar conductas indebidas, derivadas de la lentitud administrativa y reactivando las actividades productivas y administrativas dentro del sector público.

## CAPITULO II

### 2. EL LUGAR DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

#### 2.1 LA ADMINISTRACION UN PROCESO

La administración es tan antigua como el hombre mismo, siempre que éste ha realizado una empresa ha estado presente, en mayor o menor grado. Algunos escritos señalan que su origen se remonta, cuando más, a las épocas de las grandes civilizaciones desarrolladas en zonas fluviales: Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, Perú y otras que denotan la existencia del conocimiento de la administración y el empleo de esfuerzos humanos organizados; así también la historia de Grecia y Roma indica la existencia de dichos conocimientos en los tribunales, gobierno, ejército, colectividad y en el establecimiento de la autoridad.

Así desde el inicio de la vida en sociedad, el hombre vislumbró la importancia de organizarse para coordinar sus medios y así satisfacer sus necesidades, formando de esta manera grupos sociales para lograr el bien común.

Siendo la administración producto de la interacción de los hombres, es de advertir que el fenómeno administrativo se halla inmerso en la estructura social.<sup>27</sup> De ahí entonces, que el fenómeno administrativo esté presente en cualquier organismo social. En consecuencia, la administración se da por lo mismo en el Estado, en la empresa, en la sociedad, etc.; y los elementos esenciales en todas esas clases de administración

---

<sup>27</sup> Flores Cruz, Cipriano. La Administración Capitalista del Trabajo. Ed. Fontamara, p. 17.

serán los mismos, aunque lógicamente deban existir variantes accidentales.<sup>28</sup>

Desde los inicios de la Teoría de la Administración, con Taylor y Fayol, distintos autores han conceptualizado a la administración como un medio para alcanzar ciertos fines atendiendo a los objetivos de cada organización. De ahí la existencia de diferentes escuelas o enfoques que estudian desde su particular punto de vista a la administración.

Sin embargo, el desarrollo de las diferentes escuelas administrativas, ha respondido a situaciones históricas concretas bajo determinado tipo de relaciones sociales, las cuales al modificarse transforman también las relaciones administrativas expresadas en estructuras, funciones, normas, sistemas y procedimientos. En este sentido es válido afirmar que cada sociedad produce y establece sus formas administrativas en todas sus organizaciones. En consecuencia, en la medida en que la administración sea capaz de adaptarse a los fenómenos sociales, estará en posibilidad de realizar las funciones derivadas del carácter organizado propio a toda vida social. Bajo este contexto los problemas sociales de nuestro tiempo son el resultado de una mala administración.<sup>29</sup> De ahí entonces, la necesidad de estudiar y analizar la forma en cómo la administración lleva y cumple sus funciones.

A nuestro juicio, el fenómeno administrativo es específico, diferente de cualquier otro. No se trata de una persona física o moral, o de alguna clase social o de otro tipo. La administración se encuentra inmersa en la estructura social y por lo tanto en las

---

<sup>28</sup>Reyes Ponce, Agustín. Apuntes de Teoría de la Administración. Ed. Limusa, p. 7

<sup>29</sup>Flores Cruz, Cipriano. *Op. cit.* p. 17

relaciones sociales de producción. Dicho en otras palabras, si la administración adopta un carácter capitalista, es porque se encuentra inmersa en ese tipo de relaciones sociales, pero no implica que la administración sea capitalista. Para aclarar esta situación, basta señalar que en las sociedades primitivas, altamente consensuales y participativas, tuvieron gobierno pero no Estado. Estas sociedades no son políticas, es decir no están trabadas en conflictos irreconciliables de clases y por lo tanto no precisan de Estado, pero si requieren de gobierno entendido como administración de las cosas, de la producción, de servicios, etc, la desaparición del Estado no presupone la desaparición del gobierno y por lo tanto de la administración, toda vez que ésta es necesaria para mantener el carácter organizado de la vida en sociedad.<sup>30</sup>

En consecuencia, la administración es un proceso definido y específico encaminado a distribuir y asignar recursos, con la finalidad de satisfacer necesidades independientemente del carácter que ésta adopte.

Como se ha establecido, la administración es una relación social, un proceso específico y definido, cuyo desempeño deberá estar a cargo de los hombres identificados con sus diferentes puestos de directivos, gerentes, ejecutivos y funcionarios. Sin embargo, todos cuantos forman parte de un organismo social participan en distintos grados y modalidades de la misma, desde los niveles más altos hasta los más bajos. Por medio de la administración se canalizan los esfuerzos de todos quienes forman una organización para poder obtener mejores productos, servicios, equipos, etc.; la administración permite agrupar y ordenar hechos que, aisladamente carecen de significado pero pueden presentar alternativas de solución a

---

<sup>30</sup>Escobar Valenzuela, Miguel. Democracia Burguesa: Lo Abstracto y lo Concreto. Revista Multidisciplinaria, UNAM-Acatlán, p. 16.

un problema dado, o bien, evitarlo antes de presentarse. Son estas algunas de las funciones desarrolladas por la administración.

Por otra parte, es de advertir que la administración es una actividad eminentemente humana, encaminada a la satisfacción de necesidades ya sean públicas o privadas. No obstante al referirnos a ella como actividad humana dirigida a la obtención de satisfactores, estamos presuponiendo por un lado, una actividad humana organizada, desarrollada a través de un conjunto de actos en secuencia buscando el cumplimiento de ciertos propósitos, y por otro, que la administración sólo se da en organizaciones, siendo en éstas en donde el hombre es capaz de satisfacer una mayor variedad de necesidades sociales y personales.<sup>31</sup>

En virtud del carácter organizado inherente a la función administrativa, la administración debe preocuparse entonces por establecer debidos procesos cuyos discursos contengan razonamientos encaminados a aplicar las normas específicas que optimicen la utilización de los principios abstractos de la administración en cada situación concreta. Estas normas podrían ser de naturaleza jurídica, administrativa o técnica. De ahí entonces, la búsqueda y aplicación de un debido proceso jurídico, administrativo y/o técnico.

A manera de corolario y sin pretender provocar discusiones teóricas-ideológicas, es de observar que la diferencia esencial entre la Administración Pública y la Ciencia Política, se da porque las condiciones de eficacia en una y en otra no responden al mismo principio. Esto es, en la Administración Pública puede hablarse y establecerse

---

<sup>31</sup> Etzioni, A. Organizaciones Modernas. Uteha, México, 1980. p. 2.

debidos procesos, los cuales en Ciencia Política no podrían determinarse.

El hablar y establecer el concepto de debido proceso se apoya en la circunstancia de que tanto la actividad productiva directa, como la actividad productiva indirecta, se expresa de manera procesal, sistemática y articulada; además de poderse constituir orgánicamente. En consecuencia, en toda actividad humana organizada, productiva o administrativa, los distintos miembros de la organización realizan sólo fragmentos del proceso, toda vez que "la división del trabajo es la base de la organización; es, en realidad su razón de ser"<sup>32</sup> Por lo tanto, todas las actividades del hombre se han desarrollado por medio de procedimientos desde los más simples hasta los más complejos; de igual forma las funciones asignadas a una entidad pública o privada, se ejecutan mediante procedimientos o métodos de trabajo, cuyos alcances permiten el logro y cristalización de los planes generales y específicos de una organización. Por ende, es de subrayarse la importancia del estudio de los procedimientos.

Aunado a lo anterior, la administración en su carácter procesal, no sólo es un medio para asignar recursos de manera racional, también los fines deben ser racionales; la administración pública o privada no puede predicar y establecer medios racionales para fines irracionales y fuera de una realidad concreta. Por esta razón, las técnicas y/o principios de la administración se independizan de los fines, limitando su acción a simples alternativas de combinación de recursos. Es decir, los procesos administrativos, la mayoría de las veces se independizan de los fines de la organización haciéndose incoherentes y llegando incluso a obstaculizar el logro de los fines. En tal virtud, el proceso administrativo si bien debe de utilizar técnicas

---

<sup>32</sup>Citado por Flores Cruz, Cipriano. Op. cit. p. 29

administrativas como tal, también debe sujetarse y orientarse a los fines de la organización.

## **2.2 LOCALIZACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO**

En el apartado anterior, se analizó el fenómeno administrativo bajo una connotación histórica, asimismo se entendió como un conjunto de pasos secuenciales en busca de ciertos fines, los cuales se presentan sólo en organizaciones, política o socialmente definidas. De igual forma, se comentó que el proceso administrativo se encierra en sí mismo, provocando en ocasiones su aislamiento en relación a los fines de una organización.

En tal virtud, se considera necesario estudiar el proceso administrativo a la luz de los objetivos de una organización evitando se convierta en su obstáculo; en donde los sistemas y procedimientos de operación puedan vincularlo a los objetivos, fines y funciones de la misma.

Así entonces, en este apartado se examina el proceso administrativo y el lugar de los sistemas y procedimientos dentro de éste.

Aún cuando existen diversas definiciones del proceso administrativo, en su connotación más generalizada se entiende como un conjunto de funciones fuertemente ligadas entre sí, las cuales son indivisibles, en donde al aplicarse alguna de ellas se están aplicando otras simultáneamente; al planear, por ejemplo, conjuntamente se está dirigiendo, controlando, organizando, etc.

Así el proceso administrativo es de suyo único, forma un continuo inseparable en cada una de sus partes, en donde debe estar indisolublemente unida con las demás, para

presentarse sólo de manera simultánea.<sup>33</sup>

Respecto al proceso administrativo, los diferentes autores señalan las siguientes clasificaciones:

Henry Fayol, en su libro *Administración General e Industrial*, separó este proceso clave de la administración en cinco funciones principales: planear, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Lindall Urwick, por su parte, en el libro *Principios Científicos de Organización*, respeta la división de Henry Fayol, separando únicamente el concepto de hacer planes en previsión y planeación, de tal manera que su clasificación consiste en seis elementos: proveer, planear, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Koontz y O'donnell, en su libro *Principles of Management*, propone la siguiente división: planeación, organización, integración, dirección y control.

Como puede observarse, las clasificaciones aludidas son de algún modo similares.

Sin embargo una falla notable de las exposiciones teóricas del proceso administrativo aludidas es el hecho de que no reparan en el carácter integral y en la circunstancia de que los fines de una organización deben ser también racionales. Por este motivo, las técnicas se independizan de los fines, en su carácter abstracto son simples alternativas de combinación de recursos, y por ello el proceso administrativo combina

---

<sup>33</sup> Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas*. Ed. Limusa, p. 57.

técnicas, la mayoría de las veces antagónicas, situación que contribuye a darle incoherencia a los procesos administrativos respectivos. La administración no puede predicar medios racionales a través del proceso administrativo para fines irracionales, las técnicas del proceso no deben separarse de los fines.

En este sentido, se considera que la administración debe preocuparse, como objeto de estudio, por establecer e instrumentar, debidos procesos en situaciones específicas, de acuerdo a los fines de una organización. El supuesto básico del concepto debido proceso, se desprende de la circunstancia que tanto la actividad productiva indirecta como la actividad productiva directa, es procesal, además de poderse constituir orgánicamente.

En tal virtud, los fines y funciones de una organización suponen la división orgánica del trabajo y que esos fines y funciones resultan útiles para los miembros de la organización, como también en, su caso, para quienes se benefician con sus productos específicos.

De tal suerte que toda organización traduce sus fines y funciones en productos específicos que pueden ser bienes o servicios.

Desde el punto de vista del trabajo productivo directo, éste se diferencia del trabajo administrativo en tanto se vincula directamente con los productos específicos de la organización.

En consecuencia, cuando el producto específico de una organización es un bien o servicio, la administración juega un papel auxiliar dentro de dicho proceso y por lo

tanto se le denominaría como actividad administrativa adjetiva. Por el contrario, cuando el producto específico de una organización es de naturaleza administrativa como la realizada por ejemplo por la Cámara de Diputados o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde la Administración Pública sería determinante, se le llamaría administración sustantiva, aún cuando internamente estas instancias cuentan con una administración adjetiva que responde a la administración como tal.

Por otra parte, existe una gran variedad de organizaciones productoras de bienes o prestadoras de servicios, las cuales orientan sus fines y funciones a la satisfacción de necesidades ya sean públicas o privadas. Las organizaciones que producen bienes o servicios económicos se llaman empresas y éstas pueden pertenecer a las personas privadas, al Estado o a toda la sociedad en su conjunto. Pueden enfocar su acción para la creación de bienes o de productos (artículos de consumo, máquinas y equipos, etc.) como para la prestación de servicios (actividades especializadas como el manejo de dinero, medicina, divulgación o conocimiento, etc.) Es así como existen organizaciones industriales, económicas, comerciales, religiosas, militares, educacionales, sociales, políticas y culturales. Todas ellas ejercen un impacto sobre la vida de los individuos. Hacen parte del ambiente donde el hombre trabaja, se recrea, estudia, compra sus cosas, satisface sus necesidades etc.<sup>34</sup>

Con base en lo anteriormente expuesto, se afirma que todas las organizaciones productoras de bienes o prestadoras de servicios, para alcanzar su producto específico como tal precisan de la administración en su nivel auxiliar, es decir, en su posición adjetiva, en tanto que su intervención se orienta a organizar la actividad administrativa para cumplir los fines propuestos.

---

<sup>34</sup>Chiavenato, Idalberto. Administración de Recursos Humanos. Ed. Mc.Graw Hill. pág. 8

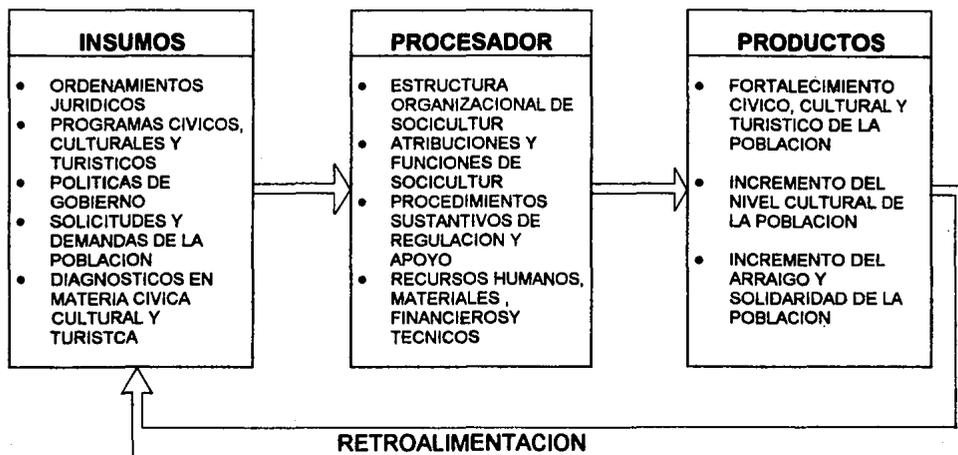
Asimismo, debe señalarse que la administración como actividad exclusiva del hombre tiene un carácter procesal, entendido como el conjunto de acciones cronológicamente determinadas para alcanzar un fin específico. En consecuencia, resulta válido afirmar que el enlace entre los conceptos abstractos de la administración en su nivel adjetivo con los fines y funciones de una organización para obtener su producto específico es su carácter y naturaleza procedimental.

Derivado de tal situación se afirma que la infraestructura operativa de cualquier organización son sus procedimientos, los cuales al igual que la administración adjetiva y sustantiva, se diferencian en procedimientos sustantivos, de regulación y de apoyo en función de su contribución directa o indirecta que ofrezcan a una organización para la obtención de un producto específico llámese bien o servicio.

En tal virtud y para el caso de una organización en donde su producto específico es la prestación de un servicio para el fortalecimiento cívico, cultural y turístico de los habitantes de la ciudad de México (SOCICULTUR), tendríamos, en consecuencia, los siguientes procedimientos:

<b>Nº</b>	<b>SUSTANTIVOS</b>	<b>REGULACION</b>	<b>APOYO</b>
1	Para la investigación de eventos socioculturales	Para la elaboración y ejecución del presupuesto	Para la solicitud de servicios y pedidos de adquisiciones
2	Para la elaboración del programa de turismo escolar	Para la selección y contratación de artistas	Para el trámite de pago al elenco artístico
3	Para la recopilación de información turística	Para la atención de solicitudes de eventos culturales y turísticos	Para la recepción y distribución del material del almacén
4	Para la celebración de eventos cívicos, culturales y turísticos	Para la organización de eventos cívicos, culturales y turísticos	Para el registro y control de inventarios
5	Para la elaboración y ejecución de la agenda cívica	Para la supervisión y evaluación de los programas cívicos, culturales y turísticos	Para la instalación y equipamiento de foros

Bajo un enfoque sistémico, el cuadro anterior quedaría representado de la siguiente manera:



Hasta aquí se ha mencionado que la administración en general procura establecer debidos procesos en cuyos discursos se contienen razonamientos explicativos que señalan cuales serían las normas específicas que optimizan la aplicación de los principios abstractos de la administración en cada situación concreta. Estas normas son de naturaleza jurídica, administrativa o técnica, y cada una de ellas se vincula con sus debidos procesos respectivos.

No obstante, como se mencionó al principio de este apartado, en el sentido de que una de las fallas notables de la organización es de que en su mayoría no están constituidas sobre bases de racionalidad científica en lo administrativo, en donde el proceso administrativo no debe predicar medios racionales para fines irracionales.

Esto bajo el enfoque de la teoría del Desarrollo Organizacional, implica que las organizaciones en muchos casos, o más bien como una tendencia constante, es la persona la que define el cargo y no como debiera ocurrir, por ejemplo, soslayándose el principio de idoneidad.

En razón de lo anterior y con el propósito de subsanar la problemática orgánica y procedimental aludida, se propone la elaboración de una metodología ágil que permita la documentación y simplificación de procedimientos en SOCICULTUR sobre bases teóricas y científicamente válidas, apoyándonos para ello en el enfoque sistémico y en la teoría de desarrollo organizacional.

Sin embargo, aún no se ha establecido todavía el lugar propiamente destinado a los sistemas y procedimientos dentro del proceso administrativo. Para ello, Víctor Lazzaro, describe de una manera muy singular y analítica, el proceso administrativo, el cual consiste en decidir lo que va hacerse, hacerlo y después valorizar lo que se ha hecho. Aún dentro de este exceso de simplificación, es posible darse cuenta que tal presentación cumple con los elementos del proceso administrativo, en tanto abre la posibilidad de llevar a cabo el trabajo administrativo bajo cualquier otra de las clasificaciones establecidas por: Fayol, L. Urwick, Koontz y O'donnell o por el propio Agustín Reyes Ponce.

La clasificación detallada por Victor Lazzaro en cuanto a las partes del proceso administrativo comprende diez consideraciones básicas dentro de tres grupos a los que pertenecen. El apoyarnos en esta clasificación nos permite reconocer la situación, alcance y la índole del trabajo de los sistemas y procedimientos, mismos que se enlistan a continuación:

**"A) Consideraciones anteriores al hecho.**

(decidir lo que va a ejecutarse)

- 1.- Qué va a hacerse: planeación, formulación de objetivos y políticas expresados en cantidades, especificaciones de los productos, servicio, etcétera.
- 2.- Cuándo debe hacerse: prioridad, secuencia y programación de la producción, etcétera.
- 3.- Quién va a ejecutarlo: organización, delegación de autoridad, división y coordinación del trabajo y relaciones funcionales.
- 4.- Cómo va a ejecutarse: sistemas, procedimientos, métodos, metas de calidad, estandarización de las prácticas de trabajo, publicación de los manuales de operación.
- 5.- Disponibilidad de los recursos necesarios con qué hacerlo: adquisición de abastecimientos, construcción, mantenimiento, administración de personal y financiera.

**B) Consideración inmediata (ejecución)**

Ejecución de lo que va hacerse en la forma planeada, en el tiempo programado para hacerlo, usando los recursos disponibles para ese objeto.

**C) Consideraciones posteriores al hecho**

(valorización de lo realizado)

- 1.- Qué se ha hecho: las evidencias de los resultados obtenidos: informes y estadísticas sobre la producción cuantitativa y su costo, comparando los resultados efectivos con los proyectados.
- 2.- Qué tan bien se hizo: revisión de calidad, reacción del consumidor, medición del trabajo, estudios, auditorías y demás.
- 3.- Debe continuarse haciendo: revisión del producto final, análisis de mercado, análisis del costo, investigación del consumidor y análisis de operaciones.
- 4.- Cómo podría mejorarse lo que se ha hecho: rediseñar el producto; reorientación del servicio y mejoramiento de la estructura de la organización y de los sistemas y procedimientos involucrados en la producción, manejo de personal, manejo de abastecimientos, administración financiera y los procedimientos usados para plantear y programar las actividades futuras de la empresa".<sup>35</sup>

Dentro de las consideraciones expuestas involucradas con el trabajo administrativo, los sistemas y procedimientos indudablemente se localizan explícitamente en los puntos cuarto y décimo, anteriormente señalados. No obstante, implícitamente los sistemas y procedimientos se presentan como parte integrante en las fases y funciones del proceso administrativo; en tanto el especialista en sistemas y procedimientos, se verá involucrado en investigaciones o tareas de perfeccionamiento

---

<sup>35</sup> Lazzaro, Víctor. Sistemas y Procedimientos. Ed. Diana. p. 21.

relacionadas con la simplificación del trabajo, la medida del mismo, el dibujo y control de formas, informes y registros administrativos, computadores electrónicos, muestreo, organización, presupuestos, control de costos, control de calidad, utilización de espacio y otros aspectos del trabajo administrativo de la gerencia.<sup>36</sup> En consecuencia, los sistemas y procedimientos son un campo de actividades que debe identificarse como uno de los diversos elementos inmersos de manera integral en el proceso administrativo, principalmente dentro de las funciones de planeación y de control.

---

<sup>36</sup>Idem, p. 29.

## **2.3 IDENTIFICACION DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO**

Si bien los sistemas y procedimientos es un campo de actividades que deben identificarse como uno de los diversos elementos inmersos en el proceso administrativo, principalmente dentro de la planeación y el control; también es cierto que aquellos están presentes en todas las funciones del proceso.

El campo de acción de los sistemas y procedimientos tiene gran amplitud, por cuanto puede abarcar la mayoría de los procesos administrativos de la Administración Pública, tales como la planificación, personal, presupuesto, organización, compras, suministros y otros.<sup>37</sup> Aunado a lo anterior, el especialista en sistemas y procedimientos, trabaja continuamente en investigaciones o tareas de perfeccionamiento relacionadas con la simplificación del trabajo, la medida del mismo, el dibujo y control de formas, informes y registros administrativos, computadores electrónicos, utilización de espacio, etc.; actividades todas estas muy arraigadas dentro de los esquemas de organización administrativa de la administración pública de América Latina.

Bajo este orden de ideas podemos analizar e identificar sistemas y procedimientos a partir del proceso administrativo. En tanto no existe elemento del proceso administrativo que no se apoye o utilice para su desarrollo algún tipo de sistema y/o procedimiento. En consecuencia el proceso administrativo puede elevar su eficiencia y eficacia a través de la implementación o eliminación de algunos procedimientos, siempre y cuando se realicen de manera integral y coherente.

---

<sup>37</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Ed. Mac. Graw Hill. pág. 76.

Por consiguiente, los procedimientos a utilizar en cada elemento del proceso administrativo; desglosado para fines analíticos, deberán presentarse de una manera racional y coherente, evitando la utilización de un procedimiento que obstaculice el desarrollo de otro, para no afectar el proceso administrativo en su conjunto.

En consecuencia, debemos evitar dentro del Programa de Simplificación Administrativa, caer en contradicciones. Esto es que al simplificar un procedimiento se pueda complicar aun más, por tratar de simplificar trámites se establezcan nuevos; por vigilar la eficiencia del programa, se instalen nuevas oficinas para supervisar la desburocratización de la administración pública, por consiguiente, no debemos incurrir en el juego de eliminar por un lado y de aumentar por el otro.

Comúnmente la Simplificación Administrativa se ha identificado con la agilización y reducción de trámites para con el público, no obstante, esa posibilidad no es factible cuando previamente no se haya realizado alguna medida de administración interna que la haga posible. Esto es, al pretender, simplificar un procedimiento de pago por ejemplo, previamente debemos modificar y modernizar nuestro sistema de captación y registro.

En ese sentido, consideramos como una condición previa a la simplificación el conocimiento profundo y exacto de los sistemas y procedimientos a modificar, teniendo presente que la simplificación de un procedimiento afecta el funcionamiento de otro ya sea anterior o posterior; en consecuencia debemos buscar su eficaz continuidad dentro del proceso administrativo.

Por lo anterior, resulta necesario identificar algunos procedimientos preestablecidos descritos explícitamente en cada uno de los elementos del proceso administrativo:

<u>Elemento</u>	<u>Procedimientos que se derivan</u>
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración y actualización de objetivos.</li> <li>- Elaboración de presupuestos.</li> <li>- Elaboración de programas.</li> <li>- Elaboración de programas de puestos.</li> <li>- Determinación de análisis y flujo de formas. (Ruta Crítica Pert)</li> </ul>
Organización	<p>Elaboración y actualización de manuales de organización y procedimientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración y actualización de perfiles de puestos.</li> <li>- Elaboración y actualización del catálogo de puestos.</li> <li>- Elaboración y diseño de gráficas.</li> <li>- Elaboración y actualización de catálogos de formas.</li> </ul>
Integración	<p>Reclutamiento, selección y contratación de personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación y desarrollo de personal.</li> <li>- Adquisiciones.</li> <li>- Alta y baja de personal.</li> </ul>
Dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión y autorización de presupuestos y programas.</li> <li>- Elaboración y realización de estudios.</li> <li>- Elaboración de encuestas y entrevistas.</li> <li>- Elaboración y suscripción de contratos de obras y/o de servicios.</li> </ul>

- Elaboración de cuadros y estadísticas.
- Establecimiento de actividades y parámetros de supervisión y control.
- Determinación de flujos de información.
- Toma de Decisiones.

**Control**

- Registro y control de producción.
- Registro y control de ventas.
- Controles financieros y contables.
- Entradas y salidas de almacén.
- Registro y control de pagos.
- Control presupuestal.

**Evaluación**

- Realización de auditorías: contable, financiera y administrativa.
- Elaboración de informes y reportes.
- Elaboración de documentos de autoevaluación; mensual.
- Elaboración de cuadros y estadísticas.

El esquema anterior, señala procedimientos inherentes y representativos en todos y cada uno de los elementos del proceso administrativo independientemente del carácter público o privado de dicho proceso.

En consecuencia, los procedimientos son la infraestructura para el desarrollo y realización de la función administrativa la cual ha de elevar la eficiencia y eficacia de esta última, debiéndose diseñar, implementar y eliminar procedimientos obsoletos, confusos y rutinarios por otros nuevos que coadyuven tanto a facilitar la función

administrativa de la organización como a cumplir con sus fines. En tal virtud, la simplificación administrativa debe ser orientada no sólo por los procedimientos sino también por los objetivos que debe cumplir la organización.

## **2.4 LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

Dada la incesante complejidad de los problemas administrativos y humanos a que deben hacer frente las organizaciones actuales, tanto públicas como privadas, y ante la necesidad de un cambio planificado en lo que se refiere a estructuras, sistemas de trabajo, valores, creencias y actitudes individuales y de grupo al interior de una organización, surge el término de Desarrollo Organizacional, el cual desde sus orígenes en 1947, establece que a diferencia de la administración tradicional en donde las operaciones industriales y administrativas han sido vistas a partir de un sistema técnico cerrado en el que los seres humanos están forzados a adaptarse, en este nuevo enfoque considera que dichas operaciones deben ser analizadas a partir de un sistema socio-técnico abierto, en donde se involucren las dimensiones técnicas y humanas como dos partes que deben estar interactuando, interrelacionadas; no la una sin la otra.<sup>38</sup>

El Desarrollo Organizacional (D.O.) se ha convertido en la actualidad en un esfuerzo creativo y de largo alcance, el cual combina la aplicación de técnicas y métodos científicos de investigación, racionalización administrativa e ingeniería organizacional con conceptos utilizados en la sociología, la psicología, la economía y la antropología, para integrarse sistemáticamente y contribuir al logro de la efectividad del desarrollo humano y organizacional para su continuidad y supervivencia, adaptándose así a los constantes cambios de un entorno político, social y económico.

No obstante, si bien la teoría del Desarrollo Organizacional se ha convertido en los

---

<sup>38</sup> Fernández Aparicio, José y Cazoria Castro, Angelina. Productividad del Factor Humano. Ed. ALETHIA. pp.19-32.

últimos 30 años en un término de uso común en el lenguaje de los administradores, es necesario señalar que aún en la actualidad y bajo una misma denominación no todos conceptualizamos lo mismo. Para algunos autores es una filosofía porque es básicamente una forma de pensar, interpretar y actuar dentro del contexto organizacional o institucional, mientras que para otros se refieren a técnicas, estrategia educacional, corriente o escuela del pensamiento administrativo, etc.

Sin embargo, la definición de Desarrollo Organizacional que a nuestro juicio se apega más a la realidad operativa y funcional, dentro del estado actual de la administración, es la presentada por la Lic. Alicia Bravo: "Es una nueva forma de administrar que utilizando básicamente el enfoque interdisciplinario, a través de una estrategia educativa, facilita la adecuación de las personas al medio organizacional o institucional, logrando que los individuos cambien, crezcan y se desarrollen al mismo tiempo que las organizaciones, instituciones o empresas que ellos mismos han creado".<sup>39</sup>

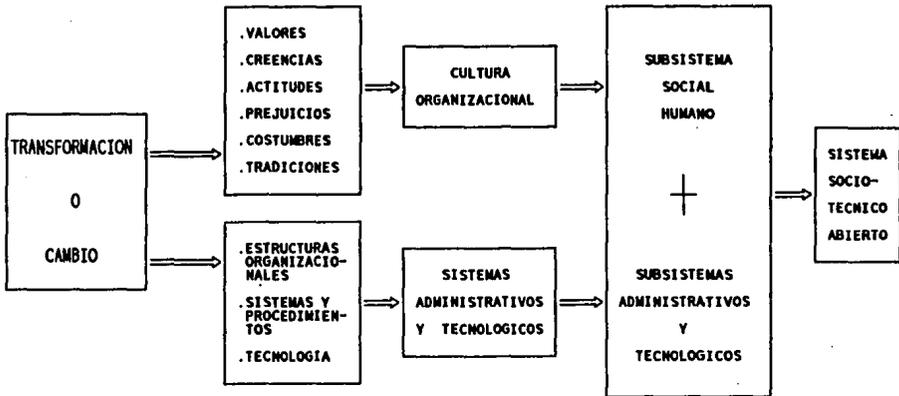
La definición anterior, presupone la existencia por un lado de una filosofía y una metodología y, por otro, de técnicas que hacen operativos los dos aspectos anteriores.

En este sentido, se puede afirmar que el Desarrollo Organizacional es una estrategia de cambio planeado que mediante la aplicación de las ciencias de la conducta a la administración y a través de un enfoque sistémico y de la participación individual y del trabajo en equipo, propone la transformación, progresiva de las instituciones, a fin de que éstas puedan adaptarse a las exigencias de su entorno socio-político y económico

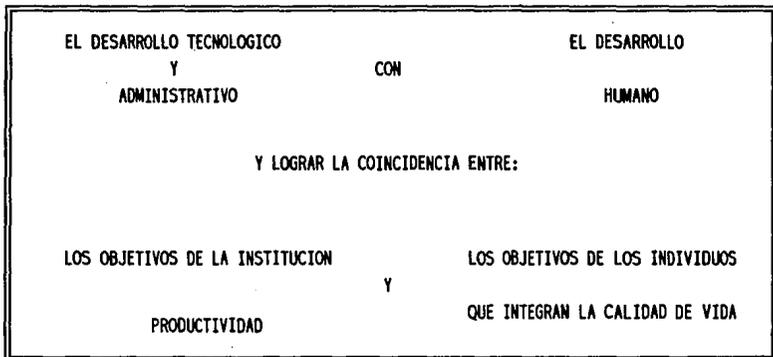
---

<sup>39</sup>Bravo Ramírez Alicia. El Sistema de Administración de Personal y el Factor Humano. Ed. INAP. p. 63.

(modernización) y así elevar la productividad y la calidad de vida en el trabajo. De manera esquemática, dicha conceptualización quedaría representada de la siguiente manera:



De lo anterior, se precisa que la verdadera esencia del Desarrollo Organizacional consiste en conjugar, bajo un enfoque sistémico global de las instituciones:



No obstante, a decir verdad del desarrollo de la administración en las organizaciones mexicanas, ésta ha adolecido de la invasión de técnicas extranjeras poco o nada apropiadas a la realidad e idiosincracia de nuestro país. La extranjerización de nuestra cultura también se ha reflejado en la gestión administrativa de nuestras organizaciones tanto públicas como privadas, en donde hemos sido más dados a adoptar que a investigar en caminos propios, acordes a nuestra forma de ser, sentir y pensar.<sup>40</sup>

Actualmente se está extendiendo la aplicación del Desarrollo Organizacional en México, sin embargo, dado que nuestros valores organizacionales se encuentran en vías de humanización a través de los programas y acuerdos de capacitación, productividad y calidad emprendidos en el presente sexenio y que generalmente no se ha manifestado en forma asimilable a nuestra mentalidad, y que con frecuencia se ha utilizado como un recurso fragmentario y aislado para solucionar problemas momentáneos, se han desvirtuado sus impactos que sin duda alguna, benefician notablemente la productividad de las organizaciones formalmente estructuradas.

Los logros obtenidos mediante dichos programas han sido superficiales e intrascendentes aún cuando nos deleitemos por estar a la moda en estudios organizacionales y en proyectos de productividad y calidad total creados por las grandes potencias, hemos soslayado, que el estudio del hombre en la organización no es universal, es más complejo y profundo, el cual debe estar circunscrito bajo un contexto determinado y dentro de un tiempo y espacio bien definidos y concretos.

En tal virtud, se considera que el Desarrollo Organizacional es una técnica más para

---

<sup>40</sup>Fernández Aparicio, José y Cazorla Castro, Angelina. Productividad del Factor Humano. Ed. ALETHIA. pp. 35-36.

entender la difícil relación recíproca del hombre con la organización que recoge, compila e integra una serie de procesos psicológicos y sociales, pero que requiere con urgencia de una investigación y análisis bajo un enfoque crítico enmarcado dentro de nuestra realidad mexicana.

En este sentido, el Desarrollo Organizacional como estrategia educativa en organizaciones mexicanas debe considerar, además de una metodología científica, el estado de disposición cultural que guardan las instituciones con la sociedad y que aún cuando exista desinterés en las organizaciones públicas y privadas por proyectos de investigación a largo plazo, el Desarrollo Organizacional, es uno de los pocos programas educativos con potencial para crear organismos con vitalidad suficiente para enfrentarse a los cambios singulares que llegarán a presentarse.

Ante tal situación y dado que las organizaciones públicas y privadas en México aún no han sido capaces de hacer coincidir su crecimiento y objetivos con los intereses y necesidades de los individuos y grupos que los conforman, es preciso desarrollar, en primera instancia investigaciones y estrategias de análisis que con una base científica y metodológicamente válidas, busquen el acercamiento del factor humano con las organizaciones y de éstas con la población y con la sociedad en su conjunto; por lo que antes de efectuar y emprender proyectos de Desarrollo Organizacional, se tienen que instrumentar y fortalecer acciones de simplificación administrativa encaminadas precisamente a reducir y eliminar las distancias entre dichos organismos. De tal suerte que no podemos concebir la formación de una cultura administrativa y organizacional dentro de un esquema burocrático de organización, dado que éste debe ser sustituido por ideas humanístico-democráticas, soslayando el sistema de valores despersonalizado y mecanista de la burocracia.

Al parecer, en los umbrales del siglo XXI asistimos a la agonía del modelo burocrático tan capaz de coordinar a los hombres y al poder en una sociedad aún estable, pero cada día menos eficiente frente a la realidad contemporánea y en cuyos valores y principios en que se funda dicho modelo tradicional no han satisfecho al hombre, han reducido sus motivaciones y limitado su desarrollo personal tanto al interior de una organización específica como dentro de la sociedad en su conjunto.

Hoy más que nunca y dadas las condiciones políticas, sociales y económicas imperantes en el país, se tiene que dar paso a los postulados de la escuela de la Administración Moderna, y a los del Desarrollo Organizacional para humanizar y modernizar la gestión pública gubernamental en donde el punto de enlace para derimir y conjugar intereses entre las organizaciones y los hombres que la conforman sea la instrumentación y aplicación de acciones de simplificación administrativa, como una herramienta para el desarrollo de las instituciones públicas bajo un enfoque sistémico, integral, participativo, moderno y humanista.

En consecuencia, la metodología propuesta para realizar e instrumentar acciones de simplificación administrativa se apoya y se desarrolla a partir de dos modelos teóricos, el Enfoque Sistémico y el Desarrollo Organizacional. En este sentido, tal metodología pretende fusionar teórica y prácticamente dos tendencias en el estudio de las Organizaciones, por una parte el relativo a estructura organizacional y por la otra, el comportamiento humano orientado a la modificación de actitudes, valores, sistemas y procedimientos de trabajo encaminados a la creación y desarrollo de una nueva cultura administrativa, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de la organización en general y la de SOCICULTUR en particular.

## CAPITULO III

### **LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL, CIVICA, CULTURAL Y TURISTICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1988-1994.**

#### **3.1 LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y SU NATURALEZA**

En un capítulo anterior del presente trabajo quedó establecido que fue a partir de la época posrevolucionaria cuando se incrementa cuantitativamente la complejidad del funcionamiento de la Administración Pública, como consecuencia de las nuevas facultades conferidas al Estado.

En la historia del modo de producción capitalista se distinguen dos formas de Estado. Una como Estado liberal y otra como Estado interventor, siendo a partir de la crisis de 1929, cuando se hace más intensa y extensiva la intervención del Estado en la vida económica mediante la regulación de bienes y servicios, resultante del desequilibrio suscitado en el ámbito económico y social a nivel mundial, poniéndose de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de no intervención del Estado en la vida económica. René Villarreal percibió con toda claridad este hecho: "La Gran Depresión de los treinta probó la incapacidad del paradigma de la economía clásica para interpretar y recomendar soluciones a la primera gran crisis del capitalismo de libre mercado en el Siglo XX. Esta característica dió lugar a la teoría y la práctica de la economía mixta".<sup>41</sup>

Como producto de la intervención del Estado en la economía y debido al incremento desmedido de la población que en las últimas décadas ha venido experimentando

---

<sup>41</sup>Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Ed. Océano, p. 13.

nuestro país, es de advertirse el crecimiento y complejidad de las funciones de la Administración Pública; dando origen a una intrincada red de reglamentos, trámites, autorizaciones, órganos administrativos y demás mecanismos administrativos muchas veces duplicatorios e innecesarios.

Esta situación, lejos de lograr eficiencia en las tareas públicas y prestación de servicios, provocó la irratibilidad de los ciudadanos que acuden a realizar un trámite o a solicitar un servicio, sin obtener una respuesta rápida y oportuna.

Bajo este contexto y con la finalidad de promover un decidido esfuerzo de eficiencia y eficacia, racionalidad y coherencia, en todos los campos de la Administración Pública surge el Programa de Simplificación Administrativa, como un instrumento para hacer más transparente y ágil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones públicas, así como para impulsar la actividad económica del país.

Las acciones de Simplificación Administrativa iniciadas en el marco de la Reforma Administrativa, exige la revisión constante de leyes, reglamentos, funciones, normas, sistemas y procedimientos de operación a fin de adecuarlos a las nuevas necesidades que implica la dinámica social.

En los últimos años, se ha procurado dotar a la Administración Pública del marco jurídico-administrativo que le permita configurar y llevar a cabo acciones de modernización y simplificación administrativa. Dicho marco lo constituyen principalmente las reformas y adiciones efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982, y posteriormente en el Diario Oficial del 25 de mayo de 1992, consistentes

básicamente en una redifinición y reasignación de responsabilidades, así como nuevas funciones a las Instituciones Públicas, a fin de adecuarlas a las características y situaciones que implica el Desarrollo del país. Asimismo, se han emitido algunos Decretos y Acuerdos encaminados a promover y asegurar la Simplificación Administrativa, entre los que destacan los siguientes:

Acuerdo Presidencial por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal. D.O. 28-I-1971.

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. D.O. 5-IV-1973.

Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa. D.O. 24-IV-1979.

Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. D.O. 18-VI-1984.

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. D.O. 8-VIII-1984.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. D.O. 9-II-1989.

Los Decretos y Acuerdos señalados anteriormente, presuponen la organización de una Administración Pública eficiente, flexible y articulada, cuya finalidad se orienta a optimizar el aprovechamiento de la infraestructura administrativa, de tal suerte que apoye sustancialmente las actividades y acciones del sector público, logrando con ello sus objetivos y prioridades.

En tal virtud, es de advertirse que la naturaleza de la Simplificación Administrativa surge de la necesidad del Estado de hacer una Administración Pública más eficiente, para lo cual deberá revisar permanentemente sus estructuras, recursos, sistemas y procedimientos, funciones, etc., toda vez que la única forma de hacer la Administración Pública más eficiente es reduciendo gastos y tiempos de operación, así como implantando mecanismos de control, sustentando documentalmente las funciones, los procedimientos con sus diagramas y formatos, a fin de que los participantes en la operación cuenten con elementos que faciliten el desarrollo de sus funciones; como lo señala Miguel Duhalt Krauss: "Los Manuales de Políticas y de Organización se editan generalmente para el uso de la alta gerencia y personal de supervisión, en tanto que los manuales de los procedimientos se elaboran pensando en el empleado que va a

ejecutar los procedimientos."<sup>42</sup>

Así entonces, la Simplificación Administrativa en tanto se apoye en la revisión, análisis y documentación de sistemas y procedimientos, podrá vincular y dar mayor coherencia a las acciones y operaciones de una Institución Pública, porque es a través de la simplificación que la gestión pública se presenta de una manera integral y articulada, toda vez que los sistemas y procedimientos, considerados como la infraestructura operativa de una organización y debidamente documentados permiten y facilitan la consecución de los objetivos de la Institución de manera más ágil y oportuna.

Por otro lado, debe señalarse que por razones políticas o por deficiencias técnico-administrativas -propias de la teoría administrativa por no contar hasta la fecha con una terminología uniforme- se carece de una definición clara y precisa del concepto de Simplificación Administrativa y por lo tanto se soslaya su alcance, contenido y utilidad, lo que ha hecho del concepto un término del discurso oficial utilizado explícitamente en los dos últimos sexenios, sin que hasta el momento se puedan asegurar los logros obtenidos en la materia.

En efecto, si se observa y analiza el estado actual de la Simplificación Administrativa, así como sus adelantos, se podrá advertir que poco o nada se han utilizado los instrumentos de investigación y análisis para estudiar e interpretar concretamente sus alcances y perspectivas.

Ante esta situación, es de observarse que las acciones concretas de Simplificación

---

<sup>42</sup>Duhalt Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas, Ed. U.N.A.M. p. 55.

Administrativa, propuestas por el Ejecutivo Federal, han sido aplicadas de manera discrecional, heterogénea y en algunas Instituciones ni se han aplicado, provocando que los problemas y vicios de la Administración Pública, sean atacados de forma y no de fondo. Por consiguiente, se afirma que el Proceso de Simplificación Administrativa no puede establecerse, ni asegurar su operación y observancia por más decretos y acuerdos que se emitan.

En consecuencia, el éxito de las acciones de Simplificación Administrativa no puede ni debe sustentarse con bases discrecionales o en juicios valorativos. Por ende, la Administración Pública debe mantenerse a la par de los adelantos de la técnica administrativa, y crear en la medida de lo posible, los medios y recursos administrativos que le permitan estar en concordancia con la dinámica social.

Por consiguiente, "la única forma de establecer métodos científicos en la Administración es haciendo un análisis técnico de las operaciones, los procedimientos y los sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para lograr su máxima eficiencia".<sup>43</sup>

Por lo tanto, es a través de la revisión, análisis, implantación, documentación y perfeccionamiento de sistemas y procedimientos, como instrumento de investigación y técnica administrativa adecuada, la que permite a la Administración Pública emplear criterios válidos, y sobre bases firmes, para que ésta pueda estar en posibilidad de llevar a cabo acciones concretas de Simplificación Administrativa.

---

<sup>43</sup>Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. México, 1971, p. 29.

Bajo este contexto, simplificar implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de mejorar la acción administrativa del Estado.

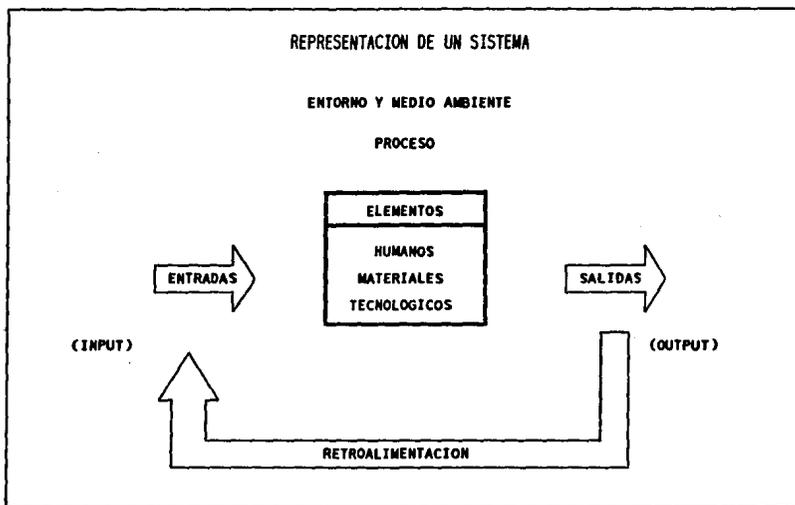
Como puede apreciarse la simplificación es un proceso de revisión y análisis aplicable a la reducción de trámites en beneficio de la población, pero también orientado a examinar el funcionamiento interno del Sector Público.

Sin embargo, para que la Simplificación Administrativa se lleve a cabo de manera ordenada y dentro de un esquema de medidas teóricas y técnicamente válidas, es necesario establecer y difundir criterios e instrumentos de investigación y análisis que permitan dirigir, realizar e interpretar acciones concretas y válidas de simplificación.

### 3.2 EL PAPEL DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Con base en los postulados contenidos en la teoría general de sistemas, se encuentra que un sistema puede definirse de distintas maneras. Sin embargo, entre las acepciones más aceptadas lo identifican como un ente formado por un conjunto de elementos interrelacionados e interactuantes entre sí, con un objetivo determinado.<sup>44</sup>

En forma de diagrama lo anterior puede apreciarse en la siguiente figura:



<sup>44</sup>Kramis Joubanc, José Luis. Sistemas y Procedimientos Administrativos. Ed. PAC. p. 13.

En este sentido y para un estudio de mejoramiento administrativo y simplificación administrativa, las entradas serían las solicitudes para realizar este tipo de análisis y la información que se obtenga con relación a éstos a través de observaciones y entrevistas de los analistas. La salida estaría representada por la obtención de sistemas y procedimientos más simples y eficientes. La retroalimentación se presenta al ajustarse el procedimiento propuesto simplificado.

Bajo este contexto, se afirma que los procedimientos, entendidos como la secuencia cronológica de actividades, son el lazo de unión entre todos los elementos de un sistema, en tanto indican el momento y la forma en que cada uno de ellos debe participar.

Considerando los elementos expuestos relativos a sistemas y procedimientos, resulta importante destacar que éstos se encuentran íntimamente relacionados y no podrían comprenderse él uno sin el otro, ya que mutuamente se definen.

En tal virtud, sí puede darse una definición conjunta de sistemas y procedimientos, a partir de un conjunto de técnicas, que buscan simplificar el trabajo y con ello incrementar la productividad en los sistemas administrativos de un organismo social.

No obstante, a la luz de los sistemas de un organismo social, históricamente sólo se identifican dos:<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>Idem, p. 15.

SISTEMAS



PRODUCTIVOS

ADMINISTRATIVOS

Los sistemas de producción transforman insumos en productos y por este acto crean la riqueza. Aparentemente este tipo de sistemas serían únicamente utilizados en empresas de tipo industrial, sin embargo, pensando en forma más amplia, también se dan en cualquier otro tipo de organismo como puede ser un banco (al otorgar a los clientes servicios de depósito o pagos de cheques), un hospital (dando atención médica a sus pacientes), o cualquier otro organismo. Por su parte, los sistemas administrativos dan apoyo a los anteriormente descritos.

Por lo tanto puede inferirse que en la medida en que se identifique la relación y la interdependencia de todos y cada uno de los sistemas y procedimientos que integran una Unidad Administrativa, podemos emprender acciones concretas de simplificación; este método nos permite efectuar un análisis integral, pues muestra las repercusiones que se pueden producir entre los procesos que conforman el sistema en su conjunto. De ahí entonces la importancia de definirlos siempre como punto de partida para la realización de un estudio de simplificación de procedimientos.

Un procedimiento analizado para obtener su simplificación, requiere además de estar plenamente identificado con su sistema y clasificado según los criterios establecidos, de la plena participación de todos aquellos involucrados en su operación. "Es precisamente este espíritu de esfuerzo combinado y comprensión de los procedimientos actuales y de los mejoramientos que pueden alcanzarse, bien entendidos por todos, aunados al conocimiento definido de la seguridad del trabajo y

un espíritu de cooperación, lo que hace que la simplificación del trabajo sea un instrumento de la administración con el que se obtienen muy buenos resultados para reducir los costos".<sup>46</sup>

Sin embargo, el analista en sistemas y procedimientos no sólo se ve involucrado en estudios encaminados a la reducción de costos, también se introduce en tareas de perfeccionamiento relacionadas con la simplificación del trabajo, en la determinación de tiempos de realización, el dibujo y control de formas, organización, presupuesto, el uso de recursos materiales y tecnológicos y otros aspectos del trabajo administrativo de la gerencia".<sup>47</sup>

Por tal motivo, la simplificación administrativa en tanto contemple la revisión, análisis y perfeccionamiento de los procedimientos de Oficina, resulta una empresa productiva en términos de ahorro monetario, del estímulo a los empleados -siempre y cuando se les tome en cuenta- y satisfacción para la clientela.<sup>48</sup>

Por otra parte, el Programa de Reforma Administrativa que se ha venido aplicando desde 1965 en nuestro país, ha previsto en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la importancia que reviste la documentación de procedimientos, toda vez que establece en su artículo 19, que los titulares de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo habrán de elaborar y mantener actualizados sus manuales de procedimientos, ya que éstos son elementos

---

<sup>46</sup>Lazzaro Víctor. Sistemas y Procedimientos. Ed. Diana, 1985 p. 170.

<sup>47</sup>Idem, p. 29.

<sup>48</sup>Idem, p. 23.

valiosísimos en la administración de cualquier organización, sirven a varios propósitos, siendo uno de los más importantes el medio para verificar el procedimiento correcto a seguir, se convierten en manuales de adiestramiento para los empleados y garantizan que, aún habiendo cambios de personal, los procedimientos no variarán o perderán su continuidad porque el empleado que se ha ido se haya llevando consigo las instrucciones sobre su trabajo.<sup>49</sup> Así como un Manual de Organización se elabora para uso de la alta gerencia y personal de supervisión, los manuales de procedimientos se elaboran pensando en los empleados que habrán de ejecutarlos.<sup>50</sup>

Por lo tanto se considera que la realización de un Programa de Simplificación Administrativa, no se trata de otra cosa más que de aplicar por un lado, las técnicas de análisis sustentadas en la teoría de sistemas y procedimientos, y por otra, el sentido común llevado a las operaciones diarias de una organización, con el objeto de lograr un mejor producto o servicio. Para hacerlo, se debe determinar los procedimientos a estudiar y analizarlos siempre a la luz de su mejoramiento y simplificación. Los elementos básicos entonces con los cuales tenemos que trabajar para ello, son las preguntas por qué, dónde, cuándo y cómo se realizan los procedimientos, para posteriormente se determinen y propongan las mejoras que deben seguirlos ya sea eliminándolos, diseñándolos, combinándolos, cambiando secuencias, cambiar lugares, cambiar personas, etc.<sup>51</sup>

Así entonces, una vez que se hayan sometido los procedimientos al análisis anterior,

---

<sup>49</sup>Dhalt, Krauss, Miguel. Op. cit. p. 45.

<sup>50</sup>Idem, p. 51.

<sup>51</sup>Lazzaro, Víctor. Op. cit. p. 171.

deben proponerse las alternativas para mejorarlos.

De acuerdo con Víctor Lazzaro existen ciertos criterios que debemos seguir al respecto, los cuales enunciamos brevemente a continuación:

- a) **Eliminar el trabajo innecesario.-** Una vez analizado un procedimiento podemos llegar a la conclusión de que se requiere eliminar ciertas operaciones del mismo, toda vez que un sistema y procedimiento es perfectible, para lo cual se hace necesario detectar y eliminar esfuerzos y tareas innecesarias. Tal sería el caso de los excesos e incongruencias en el llenado de formatos que en la mayoría de los casos duplican información y manejan un gran número de copias que ingresan a múltiples archivos, o bien, eliminar aquellas tareas relativas al exceso de firmas y Vo. Bo. que lejos de controlar las operaciones demeritan la función de la organización.
- b) **Combinar las operaciones.-** En ocasiones se presentan procedimientos que aunque sirven a una misma función se realizan separadamente sin relación alguna, lo que repercute en pérdida de tiempo y energía. Para evitar este tipo de ineficiencias se deben combinar dos o más procedimientos en uno sólo, es decir, fusionarlos. Tal es el caso de control presupuestal y contabilidad.
- c) **Cambiar el orden de las operaciones.-** Existen casos en que el simple cambio en la secuencia de las operaciones puede hacer más eficiente y ágil un procedimiento.
- d) **Equilibrar cargas de trabajo.-** Existen áreas que por su naturaleza tienen

excesivas cargas de trabajo por lo que se requiere replantear y distribuir equitativamente dichas cargas entre los empleados que participan en los procedimientos. En ciertas ocasiones esta simple revisión y distribución de trabajo permitiría agilizar el trabajo administrativo.<sup>52</sup>

En consecuencia, un Programa de Simplificación Administrativa que no considere un análisis que sólo proporcionan los sistemas y procedimientos, transmitirá y producirá acciones deformadas y no apegadas a la realidad o serán ineficientes al llevarse a la práctica, obstaculizando con ello los fines de la organización.

De ahí entonces, la importancia de concebir y afirmar que los sistemas y procedimientos constituyen el método más adecuado, eficiente y económico para la realización de estudios encaminados a llevar a cabo acciones de Simplificación Administrativa, bajo el entendido de que mediante el conocimiento de los procedimientos puede tenerse una concepción clara, sistematizada y ordenada de las operaciones que realice una Unidad Administrativa.

---

<sup>52</sup>Idem, pág. 179.

### **3.3 ORIGEN Y EVOLUCION DE SOCICULTUR**

La Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística, es la Unidad Administrativa del Departamento del Distrito Federal, encargada de dirigir, coordinar y controlar las actividades y eventos que en materia cívica, cultural, recreativa y turística tenga encomendadas, en beneficio de los habitantes del Distrito Federal y Area Metropolitana, contribuyendo así al desarrollo social de la comunidad.

De acuerdo con las circunstancias que se han vivido en la ciudad de México, caracterizadas principalmente por los marcados desequilibrios económicos, políticos y sociales que existen dentro del contexto nacional y específicamente en el Distrito Federal y que se han venido presentando desde hace algunas décadas, se hizo necesario institucionalizar una Dirección General encaminada a reducir los índices de marginación, el rezago social, cultural, turístico y a combatir la falta de programas cívicos y recreativos, que exhibían los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Es durante el gobierno del C. Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, siendo Jefe del Departamento del Distrito Federal el C. Lic. Javier Rojo Gómez y con la finalidad de contar con una dependencia encargada de abatir el rezago social, la indigencia y la desvalidez, se creó el 31 de diciembre de 1941 la Dirección de Acción Social, actualmente SOCICULTUR, publicándose en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha.

Por lo anterior y debido al incremento demográfico y a la migración al Distrito Federal, los aspectos sociales y culturales revisten gran importancia. Por ello el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal Lic. Manuel Camacho Solís, dió instrucciones para aplicar los programas sociales y culturales más amplios que se hayan desarrollado en

la historia de la ciudad de México. Para lo cual ha sido necesario la canalización y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros asignados a esta Dirección General, así como la estrecha coordinación con todas las Delegaciones Políticas que le ha permitido contribuir al desarrollo social de la comunidad.

No obstante, desde su creación en 1941 hasta la fecha, la Unidad Administrativa de referencia ha sufrido algunas modificaciones orgánicas que la han fortalecido estructural y funcionalmente a través del tiempo.

En el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1941, se publicó la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, que incluye dentro de su estructura orgánica a la Dirección de Acción Social, en la cual le son conferidas sus atribuciones.

Posteriormente con fecha 29 de diciembre de 1970, se modifica la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en lo referente a las atribuciones de la Dirección de Acción Social, cambiando hasta de nomenclatura por el de Dirección General de Acción Cultural y Social.

El 30 de diciembre de 1972, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando la Dirección General de Servicios Sociales, confiriéndosele atribuciones en su artículo 46 y suprimiendo a su vez a la Dirección de Acción Cultural y Social y a la Dirección de Acción Deportiva e Instalaciones Olímpicas.

Asimismo, es el 15 de julio de 1979, cuando se cambia el nombre a Dirección General

de Acción Social y Cultural, publicándose en la Gaceta Oficial el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que en su artículo 12 describe las atribuciones correspondientes.

El 15 de junio de 1983 se publica en la Gaceta Oficial el Acuerdo 0017 por el que se crea la Comisión Consultiva de Espectáculos Teatrales y Cinematográficos del Distrito Federal, quedando presidida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien delega sus facultades en este sentido al C. Director de Acción Social y Cultural.

Por Decreto el 1o. de enero de 1984 se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, indicando en su artículo 3 fracción V que la Secretaría General de Desarrollo Social, auxiliará al Jefe del Departamento del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones en materia de servicios médicos, así como en actividades cívicas, turísticas y recreativas.

El 23 de enero de 1984, la Gaceta Oficial publicó el Acuerdo 0002/18, por el cual son adscritas las unidades administrativas centrales y organismos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, aquí se informó también que la Dirección General pasaba a formar parte de la estructura orgánica de la Secretaría General de Desarrollo Social. Asimismo, cambió su nombre de Dirección General de Acción Social y Cultural al de Dirección General de Acción Cívica, Cultural y Turística, y por otro lado, también se refiere al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que, en su artículo 23 describe las nuevas atribuciones de esta Dirección.

Ese mismo año, el 15 de septiembre de 1984 por Acuerdo 0019 publicado en la Gaceta Oficial se delega al Director General de Acción Cívica, Cultural y Turística, la

facultad de celebrar, otorgar y firmar convenios y contratos con artistas o representantes de los mismos, para los fines de aquellas actividades que organice el Departamento del Distrito Federal.

Con motivo de la primera y segunda etapa de reestructuración que sufrió el Departamento del Distrito Federal, a la Dirección General de Acción Cívica, Cultural y Turística, se le incorporó la Dirección de Protección Social, según Acuerdo publicado el 26 de agosto de 1985, en el Diario Oficial en donde se estableció que esta Dirección General se denominaría de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística, nombre que ha conservado hasta la fecha, señalándose además sus nuevas atribuciones en el artículo 19 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Su estructura sufrió pequeños cambios con la fusión de la Dirección de Protección Social, quedando conformada finalmente por una Dirección General, 7 Direcciones de Área y 19 Subdirecciones tal y como se presenta en su estructura orgánica (anexo 1)

Finalmente, el Diario Oficial del 26 de marzo de 1986 publica el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, delimitando el objetivo y las funciones básicas de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística, como parte integral de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Adicionalmente, resulta importante señalar que dentro del modelo de desarrollo social presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, destaca el impulso y fortalecimiento de actividades sociales, cívicas, culturales, turísticas y recreativas, para auspiciar una sociedad más integrada en lo individual, en lo familiar y en lo colectivo.

### **3.4 ANALISIS DE LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN SOCICULTUR.**

Dentro del marco del Programa de Simplificación Administrativa del gobierno de México, se reconoce la demanda que permanentemente han planteado los ciudadanos y sus organizaciones, para que la gestión pública sea ágil, eficaz, transparente y honesta, estableciendo las acciones básicas que en esa materia habrán de realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las medidas de simplificación contenidas en el programa aludido, comprenden fundamentalmente cinco vertientes de actuación:

- a) Se deberán contemplar en primera instancia, los procedimientos de servicios y atención al público, ya que agilizar y simplificar este tipo de trámite constituye uno de los principales objetivos de las acciones de Simplificación Administrativa.
- b) A continuación se deberán simplificar aquéllos trámites y procedimientos internos que no requieren reformas a leyes o reglamentos, en tanto baste para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares respectivos.
- c) Acciones que permitan simplificar las relaciones de coordinación y concertación entre dependencias y entidades en beneficio de la ciudadanía.
- d) Acciones que den lugar a la simplificación de estructuras, sistemas y procedimientos administrativos internos a fin de eliminar niveles y

procedimientos innecesarios. Además de dar prioridad para simplificar aquéllos procedimientos que involucren en su ejecución gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros, debido al costo de su operación.

- e) Las acciones de Simplificación Administrativa deben avocarse al estudio de los procedimientos sustantivos o representativos de cada Unidad Administrativa.

Con base en los anteriores lineamientos las instituciones habrán de realizar estudios e investigaciones de acuerdo a sus necesidades, que les permitan diseñar, analizar, simplificar, documentar y ejecutar dichas acciones, a fin de determinar aquéllas que sean viables de simplificación.

Desde una perspectiva general los incisos citados constituyen los criterios de simplificación que deben guiar los trabajos que en dicha materia habrán de realizar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Bajo este contexto, la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística, Unidad Administrativa sujeta a estudio, deberá orientar e instrumentar dichas acciones tendientes a mejorar su funcionamiento administrativo.

Sin embargo, como resultado del análisis y seguimiento efectuado al Programa de Simplificación en la Unidad Administrativa citada, se destaca que los únicos avances logrados por esta Dirección General durante la presente administración, se han resumido a la elaboración y presentación de los documentos siguientes:<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Informe de Simplificación Administrativa Socicultur 1991-1993.

- Manual de Organización de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística
- Compendio de Disposiciones Jurídico-Administrativas
- Manual de Perfil de Puestos.

Asimismo, se informa que en virtud de que los procedimientos de SOCICULTUR constituyen básicamente acciones directivas tendientes a impulsar la cultura, la recreación, el turismo social y la conciencia cívica de los habitantes de la ciudad de México, los compromisos de esta Dirección en materia de modernización y simplificación administrativa fueron mínimas; no obstante, se instrumentaron una serie de acciones que permitieron detectar y depurar aquellos procedimientos que de alguna manera pudieron ser optimizados en cuanto a su aplicación y desarrollo; tal fue el caso de los siguientes: pago de recibo de honorarios, trámite de pago a proveedores y pago a artistas.

No obstante y con base en los resultados del cuestionario aplicado a las 58 unidades departamentales de la Dirección General de referencia, en cuanto al diseño, implantación y funcionamiento de sistemas de operación, organización, de información y control operativo (anexo 2), se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- a) Los sistemas y procedimientos de operación presentan insuficiencias ya que no se encuentran respaldados documentalmente, provocando que procedimientos homogéneos sean operados de diferentes maneras por distintas áreas; asimismo existen diversos formatos para realizar un mismo procedimiento, además de no contar con instructivos de llenado y los diagramas de flujo correspondientes.

- b) Se cuenta con disposiciones jurídicas y administrativas que norman sus funciones y operaciones, aunque en la mayoría de los casos se encuentran desactualizadas y son desconocidas por los servidores públicos responsables de su ejecución.
- c) Asimismo, se detectó una tendencia generalizada de las diferentes áreas por emitir normatividad sin observar los conductos y medios establecidos para formalizar su vigencia.
- d) No existen políticas y/o normas de operación en la realización de los procedimientos.
- e) No se dispone de políticas por escrito sobre el acceso a la información.
- f) Se registra y evalúa la información generada, emitiéndose los reportes de resultados, los cuales la mayoría de las veces son desarticulados y repetitivos.
- g) Existen mecanismos de control, los cuales no se encuentran por escrito y por lo tanto no garantizan el adecuado desempeño de las actividades.
- h) Insuficiencia de indicadores y parámetros de gestión que permitan una adecuada evaluación de las operaciones realizadas.
- i) Se cuenta con Manual de Organización, mismo que no es conocido por todas las áreas.

Por lo tanto, es de advertirse que en la citada Dirección General, el trabajo administrativo se realiza y se desarrolla empíricamente. Luego entonces, surge la necesidad impostergable e inmediata de sustentar documentalmente los sistemas y procedimientos de operación, así como de homogeneizar los que sean afines en todas las áreas; además de implantar los que sean necesarios con sus respectivos diagramas e instructivos de llenado, con el propósito de que los participantes de la operación cuenten con los elementos que faciliten el desarrollo de sus actividades y de sus funciones.

Adicionalmente y como resultado del análisis orgánico-funcional practicado a la estructura organizacional de esta Dirección (anexo 1), se detectaron los siguientes problemas:

- a) En términos generales, se considera que la estructura interna actual de SOCICULTUR rebasa sus necesidades reales de operación, siendo extensiva tal situación a los recursos humanos y materiales asignados.
- b) Las funciones desarrolladas por las unidades departamentales que la integran no guardan una relación adecuada con la estructura.
- c) Asimismo, la estructura interna se observa muy desequilibrada en cuanto a la conformación de órganos que la integran y, consecuentemente, en las cargas de trabajo asignadas.
- d) Las funciones se detectan muy desagregadas y atomizadas en diferentes unidades departamentales.

- e) De igual forma y como resultado de lo anterior, se detectó una marcada duplicidad de funciones, principalmente en los departamentos encargados de realizar las acciones de orientación cultural.

En consecuencia, podemos afirmar que en esta Unidad Administrativa carente de sistemas y procedimientos de operación debidamente documentados, es imposible la realización de acciones concretas de Simplificación Administrativa. Toda vez que éstos constituyen el método más eficiente, económico y productivo para establecer y llevar a cabo de manera real y verdadera dichas acciones.

En tal virtud, debe elaborarse, implantarse y difundirse una metodología que oriente los estudios de análisis, diseño y documentación de sistemas y procedimientos a fin de que dicha Unidad Administrativa esté en posibilidad, por un lado, de sustentar, avalar y homogeneizar su acción administrativa y por otro, de realizar verdaderas acciones de Simplificación Administrativa, aún cuando su misión esté orientada básicamente a impulsar la cultura, la recreación, el turismo y a acrecentar la conciencia cívica de los habitantes de la Cd. de México.

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA PARA LA IDENTIFICACION, DISEÑO Y SIMPLIFICACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN SOCICULTUR.**

#### **4.1 FUNDAMENTACION TEORICA Y CARACTERISTICAS DE LA PROPUESTA**

La diversidad de la problemática administrativa, tecnológica y humana que deben enfrentar las instituciones del sector público, nos obliga a una búsqueda constante de nuevos modelos y técnicas que ayuden a los funcionarios del más alto nivel en las tareas de modernización. Actualmente, se ha ido introduciendo el enfoque sistémico y el empleo de la informática en la administración del sector público, con resultados particularmente satisfactorios.

Sin embargo, por lo general, los estudios de simplificación se han caracterizado por encarar en forma aislada los diferentes componentes o elementos de una Institución, omitiendo las relaciones entre ellos y careciendo de una visión del todo o del conjunto.

Partiendo de la Teoría de Sistemas, la propuesta que aquí se sustenta constituye una respuesta concreta a los problemas de simplificación estructural y administrativa que actualmente presenta la Institución de referencia, pretendiéndose además introducir una forma diferente de pensar respecto al diseño estructural y de simplificar el trabajo administrativo en las organizaciones, considerando que la estructura y las acciones de simplificación administrativa no es algo ya establecido de manera inmutable, sino un conjunto de variables complejas.

Consciente de esta realidad y ante la necesidad de contar con un mecanismo ágil de

respuesta a instituciones en continuo crecimiento, la simplificación administrativa surge como una alternativa para llevar a cabo las acciones de modernización interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Al respecto, entendemos por simplificación de procesos, una estrategia programada a corto, mediano y largo plazos para facilitar el proceso de adaptación de las instituciones públicas a las demandas de su entorno social, político y económico, al cambiar los conceptos, actitudes, estructuras, sistemas y procedimientos de trabajo.

A nuestro juicio, las actividades tendientes a lograr la consecución de acciones de simplificación administrativa tradicionalmente se han venido desarrollando invirtiendo la mayor parte del tiempo en un trabajo de gabinete que destaca el papel de expertos, de ciertos profesionales en la resolución de los problemas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. No obstante, es necesario lograr que los funcionarios asuman directamente la responsabilidad de los problemas propios de su gestión, lo cual constituye, dentro de esta propuesta, el primer paso para garantizar su resolución.

Una acción de tal naturaleza, requiere por parte de los funcionarios superiores destinar sus esfuerzos a la solución de lo importante, más que de lo urgente, y por parte de los analistas orientar sus acciones hacia el trabajo de campo y no limitarse a los estudios de gabinete.

La estrategia integral para la instrumentación de acciones de simplificación administrativa que aquí se propone, basada en la Teoría Sistémica y en la Filosofía participativa del Desarrollo Organizacional, se fundamenta en el supuesto y consecución previa de las siguientes actividades:

- Formación y capacitación de recursos humanos que funjan como agentes de cambio al interior de las Instituciones Públicas.
- Integración de grupos, en los cuales participen activamente los funcionarios del nivel directivo y mandos medios para diagnosticar la problemática institucional.
- Realización de talleres o reuniones de trabajo para establecer objetivos, revisar estructuras orgánico-funcionales y los sistemas actuales de trabajo.
- Elaboración de instrumentos administrativos para apoyar la ejecución de las actividades anteriores.

En la Técnica de Simplificación del Trabajo, es necesario hacer alusión y examen crítico, sistemático, de los modos existentes y proyectados de llevar a cabo un trabajo, para diseñar y aplicar métodos más sencillos y eficaces. El proceso que se sigue en este método nos conduce a la simplificación del trabajo que es en esencia un procedimiento para eliminar, combinar y/o cambiar las operaciones realizadas en una unidad administrativa. Su aplicación tiende a incrementar la eficiencia y la eficacia de las actividades a ejecutar.

#### **4.2 VINCULO DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS CON LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.**

Dado que uno de los principales problemas dentro de la administración pública en general y de SOCICULTUR en particular que dificulta su operación es por un lado, la cada vez más notoria distancia entre el ser y el deber ser, y por otro, el desconocimiento total en la mayoría de los casos, de documentos, normas, reglamentos, etc. lo cual obstaculiza la función administrativa en la práctica; resulta necesario realizar estudios sistemáticos que permitan integrar, desarrollar y ejecutar las operaciones administrativas de manera congruente y homogénea desde el nivel ejecutivo hasta el operativo. Para ello, debemos tomar en cuenta los polos en que se expresa tal situación; por un lado, existen el marco jurídico, las funciones y los programas que toda dependencia y entidad de la Administración Pública debe tener para justificar su razón de ser, y por otro, existen sistemas y procedimientos que constituyen la forma en que una dependencia o entidad pública lleva a cabo el desarrollo de sus atribuciones, funciones y programas; de tal suerte que en la medida en que se identifiquen y se vinculen las atribuciones, funciones y programas con los sistemas y procedimientos de una Institución Pública, estaremos en posibilidad de dar mayor consistencia, amplitud, racionalidad y coherencia a la acción administrativa del Estado.

Sin embargo, la práctica administrativa ha demostrado la falta de integración, congruencia y articulación entre las atribuciones, funciones y programas de una Institución Pública con sus sistemas y procedimientos de operación; situación que deriva en el detrimento de la Gestión Pública, reflejándose principalmente en los siguientes aspectos:

- a) **Marco Jurídico.-** En un Estado de Derecho las acciones de la Administración Pública son reguladas y controladas por disposiciones de carácter jurídico que determinan su competencia, no obstante, dichas disposiciones jurídicas pueden resultar obsoletas o bien, presentar lagunas jurídicas, lo que agudiza la incongruencia entre las bases jurídico-administrativas y los sistemas y procedimientos de operación de la Institución. Por lo cual, se hace necesario resolver estas anomalías mediante la propuesta de identificación, creación, supresión y/o modificación de disposiciones jurídico-administrativas a fin de que éstas se cristalicen y materialicen en los sistemas y procedimientos de operación, bajo el entendido de que éstos últimos presentan una alternativa objetiva para ello.
- b) **Funciones.-** Con frecuencia las Unidades Administrativas no diferencian con claridad las funciones, confundiéndolas con procedimientos, con actividades y operaciones, dificultando la aplicación de medidas de organización y administración interna, así como la falta de integración del elemento humano y el logro eficiente de los objetivos establecidos, expresándose concretamente en duplicidad de funciones.

Luego entonces, se debe entender por función la contribución objetiva que realiza una Unidad Administrativa, órgano y/o elemento de un sistema a la supervivencia del mismo. En el lenguaje teórico-administrativo se comprende como un efecto específico y dimensionable (objetividad) que un procedimiento produce. En este sentido se afirma que no es lo mismo un procedimiento, una actividad y una función.

En consecuencia, si la función es una contribución objetiva a la supervivencia de un

sistema y el procedimiento representa la manera de llevarlo a cabo; es menester afirmar que las funciones y los procedimientos mutuamente se definen. Por lo tanto, sin función no hay procedimientos y viceversa; así en la medida en que los procedimientos sean claros y explícitos la función será más precisa y consistente en beneficio de una organización. Por lo cual, en la implantación, supresión, fusión, extensión y delegación de funciones, deberán observarse a la luz de los procedimientos sujetos a simplificación administrativa.

Sin embargo, a un cuando la teoría administrativa pública no precisa el concepto de Simplificación Administrativa, sus alcances y perspectivas, dentro de la tradición mexicana la ha expresado y materializado principalmente en la racionalización de estructuras organizacionales y funciones a través de la supresión, desconcentración, descentralización y fusión de las mismas.

Es por esto importante analizar y determinar con base a los procedimientos, la contribución objetiva de una función a la sobrevivencia de un sistema.

A manera de corolario si el análisis de los procedimientos arroja como resultado la insuficiencia de una función como contribución objetiva a la supervivencia de una organización, ésta deberá fusionarse, descentralizarse, desconcentrarse, o bien suprimirse.

- c) Programas.- Si consideramos que un programa agrupa diversas actividades con cierto grado de homogeneidad, las cuales expresan su contribución a una

política, a un objetivo y a la obtención de un producto final;<sup>54</sup> entonces a través del programa de una Unidad Administrativa se pueden inferir rutinas de trabajo o procedimientos.

Ahora bien, los programas son los elementos operativos que permiten ordenar las acciones y las metas para alcanzar los objetivos de una organización a través de las funciones que les son inherentes, podemos inferir que los programas se derivan de las funciones encomendadas a una Unidad Administrativa.<sup>55</sup>

Así la división tripartita: función, programa y procedimiento debe expresarse de una manera sistemática e integral. Sin embargo, en no muchas ocasiones dentro de la actividad administrativa se refleja una separación entre funciones, programas y procedimientos, originándose con ello, la falta de programas de operación, o bien, que su aplicación sea incorrecta por los procedimientos utilizados.

En consecuencia, es imprescindible la existencia de una integración desde la función, pasando por el programa, hasta los procedimientos de operación.

Por tal razón, los procedimientos deben identificarse y derivarse de las atribuciones jurídicas, de las funciones y los programas a efecto de precisar y homogeneizar la actividad administrativa y facilitar las acciones de Simplificación Administrativa.

---

<sup>54</sup> Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. XXI. p. 363.

<sup>55</sup> Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. pp. 58-59.

### **4.3 IDENTIFICACION DE PROCEDIMIENTOS EN SOCICULTUR**

En los capítulos anteriores hemos establecido por un lado, que los procedimientos constituyen la infraestructura operativa de las Instituciones siendo éstos las unidades básicas que conforman un sistema; a tal grado, que se ha definido a este último como un conjunto de procedimientos. En consecuencia, todo procedimiento para considerarse como tal debe necesariamente identificarse con el sistema al que pertenece.

Por otro lado, se ha establecido también que los procedimientos deben estar vinculados a las atribuciones jurídicas, a las funciones y programas que desarrollen las entidades y dependencias públicas, a fin de estar en posibilidad de dar mayor consistencia, racionalidad y coherencia a la acción administrativa del Estado.

Sin embargo, después de la encuesta realizada en SOCICULTUR, en síntesis se presenta el siguiente diagnóstico:

- a) Falta de sistemas y procedimientos debidamente documentados, provocando que procedimientos homogéneos sean operados de diferente manera por distintas áreas. Asimismo existe diversidad de formatos para realizar el mismo proceso.
- b) Desconocimiento generalizado de lo que son los procedimientos y por lo tanto de su importancia.
- c) Se cuenta con disposiciones jurídicas y administrativas que norman las atribuciones y funciones de la Unidad Administrativa y éstas son desconocidas

en la mayoría de las áreas.

Ante tal situación, surge la necesidad de realizar estudios y análisis encaminados a sustentar documentalmente los sistemas y procedimientos de operación, y de homogeneizar procedimientos afines a todas las áreas y estar en posibilidad de llevar a cabo posteriormente acciones de simplificación administrativa de acuerdo a los criterios establecidos en el Diario Oficial del 9 de febrero de 1989.

Con el propósito de contribuir a la solución de esta problemática, la cual no es privativa de SOCICULTUR, y siguiendo el marco teórico conceptual presentado, es imprescindible, en primer lugar, la identificación de los procedimientos a partir del marco jurídico, de las funciones y programas que sean propios a cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y de forma específica a SOCICULTUR, tal y como se desarrolla en el siguiente apartado.

#### **4.4 CRITERIOS DE IDENTIFICACION**

Como se ha establecido en el apartado anterior, el esquema teórico metodológico que proponemos para subsanar las diferencias e incongruencias detectadas en SOCICULTUR en cuanto a la falta de funcionamiento de sistemas de operación y control operativo (procedimientos) así como de su simplificación, es a partir de las siguientes formas y criterios de identificación:

- a) **Del marco jurídico.-** Para este punto resulta imprescindible que la Unidad Administrativa en cuestión, SOCICULTUR, compile todos los ordenamientos de carácter legal bajo los cuales norma su funcionamiento como son la Ley Orgánica del D.D.F. y principalmente el Reglamento Interior de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.

Tomando como base estos ordenamientos se pueden detectar los sistemas y procedimientos que las mismas leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, etc. responsabilizan a la Unidad Administrativa.

A fin de ilustrar el punto anterior se presentan los siguientes ejemplos:

**Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal:**

**"Artículo 19.-** Corresponde a la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultura y Turística:

- I. **Elaborar los programas para la organización de los actos a realizar en materia social, cívica, artística, cultural y turística...**

- IV. Administrar y coordinar el apoyo material y humano que sea necesario proporcionar a dependencias, embajadas, organizaciones cívicas y políticas en la realización de actos que exalten y conmemoren la obra de los héroes nacionales...
- V. Establecer los procedimientos de coordinación en materia social, cívica, artística, cultural y turística, que permitan el funcionamiento conjunto con las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, y con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal involucradas...<sup>56</sup>

De donde se desprenderían una serie de procedimientos sujetos a documentación y simplificación. Por ejemplo, para el caso de la fracción I, el procedimiento único simplificado sería:

- Para la celebración de eventos cívicos, artísticos, culturales y turísticos

Ahora bien, para la realización de este tipo de eventos se presupone la existencia de otros procedimientos de carácter administrativo. Esto es, para llevar a cabo un evento necesitamos allegarnos ciertos recursos de carácter humano, material y financiero. Como en el caso de un evento artístico necesitaríamos obviamente artistas, los cuales deben seleccionarse y contratarse de acuerdo al carácter, magnitud e importancia del evento; dando origen a otros procedimientos:

- Selección y/o contratación de artistas

---

<sup>56</sup>D.O. 26 de agosto de 1985.

- Pago a artistas
- Instalación y equipamiento del foro

Estos y otros procedimientos podrían derivarse de acuerdo a los requerimientos propios de cada evento a realizar.

Ahora bien, las atribuciones señaladas en las fracciones IV y V presuponen y establecen la existencia de otros procedimientos, pudiendo denominarlos de la siguiente manera:

- Solicitud de servicio (evento)
- Solicitud de apoyo (equipamiento)

Así pues, las pequeñas reflexiones e inferencias realizadas anteriormente nos ayudaron a identificar y tipificar algunos procedimientos, afirmando por un lado, que no sólo se establecen procedimientos cuando existe o se da la relación del ciudadano con una dependencia a través de un trámite, sino que es factible inferirlos y derivarlos de las atribuciones legalmente conferidas a una Unidad Administrativa. Y por otro lado, que una vez identificado un procedimiento, éste es un elemento sujeto a análisis, para su documentación, su mejoramiento y simplificación.

- b) De las funciones: para la utilización de este criterio de identificación es menester contar con la plena ubicación y claridad de las funciones que desarrollen cada una de las áreas y órganos internos de la Unidad Administrativa.

Para tal efecto, el Manual de Organización<sup>57</sup> resulta un instrumento de gran utilidad y apoyo, en virtud de contener las funciones específicas que se desprenden del Reglamento Interior de la Dependencia, dando origen a los procedimientos de cada área u órgano.

Para visualizar este criterio presentamos los siguientes ejemplos tomados de la Dirección de Programas y Apoyo de Eventos, área Administrativa de SOCICULTUR.

Funciones:

"Tramitar, autorizar y registrar los nombramientos, contrataciones, promociones, transferencias, suspensiones, licencias, permutas, jubilaciones y bajas de personal".<sup>58</sup>

Específicamente de esta función podemos inferir una serie de procedimientos como son:

- . Nombramientos
- . Altas y bajas de personal
- . Transferencias de personal
- . Suspensiones
- . Licencias con o sin goce de sueldo
- . Permutas
- . Jubilaciones

---

<sup>57</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 19 la responsabilidad de los titulares de emitir y actualizar sus Manuales de Organización.

<sup>58</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.

"Efectuar el pago y liquidación a proveedores, artistas, prestadores de servicios, etc."

Procedimiento que se deriva:

. Pago a artistas, proveedores y prestadores de servicios.

Ahora bien, la liquidación de un pago presupone la realización de trámites anteriores, de los que resultarían otros procedimientos tales como:

- . Elaboración y expedición de cheques
- . Registro de cheques elaborados y entregados

Son estos y otros procedimientos que pudieramos derivar, inferir e identificar, de acuerdo a las funciones asignadas a cada una de las áreas y órganos que integran una Unidad Administrativa; sin embargo, para el efecto de esta tesis sólo se presenta a manera de ejemplo, algunas funciones y procedimientos, ya que resultaría tedioso y/o aburrido para el lector enunciar todas.

- c) De los programas. Si se toma en cuenta que un programa agrupa diversas actividades con cierto grado de homogeneidad, a las cuales se les asigna un resultado final, un período y responsables de ejecución, así como los recursos humanos, materiales y financieros con el propósito de dar cumplimiento a un objetivo,<sup>59</sup> entonces a través del Programa de una Unidad Administrativa se pueden inferir rutinas de trabajo o procedimientos.

---

<sup>59</sup>Ver Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. Francisco Vázquez Arroyo. Ed. UNAM pp. 18-21.

Para hacer más explícita la utilidad de los programas en la identificación de procedimientos, se ha tomado como ejemplo uno de los Programas de SOCICULTUR:

Programa - ZP Desarrollo y Servicios Sociales

Subprograma - 02 Protección Social

Proyecto - 01 Proporcionar Protección Social

Considerando que la protección social se dirige a preveer y reducir la indigencia y la desvalidez en la población de la ciudad de México, sean estos niños o adultos; y con el propósito de cumplir con el objetivo del programa podemos establecer teóricamente ciertos procedimientos tales como:

- Captación de Indigentes y Desvalidos (niños o adultos)
- Recepción de Indigentes y Desvalidos en los Centros de Protección Social.
- Canalización de Indigentes y Desvalidos a sus familiares o a otras Organizaciones de Asistencia Social.
- Trámite de Adopción Legal

Hasta aquí, hemos planteado la posibilidad teórica y válida de la existencia de procedimientos. Sin embargo, como ya lo hemos señalado en SOCICULTUR se carece de procedimientos de seguimiento, de información y de control operativo debidamente documentados lo que impide todo análisis con la intención de mejorarlos como lo señala acertadamente Víctor Lazzaro: Existe una "resistencia al cambio."<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Lazzaro, Víctor. Sistemas y Procedimientos. Ed. Diana, pp. 171-172.

En consecuencia, podemos afirmar en este sentido que para realizar un análisis de procedimientos con la intención de mejorarlos y hacerlos más eficientes de acuerdo al Programa de Simplificación Administrativa, es necesario e imprescindible contar previamente con la documentación de procedimientos a efecto de conocer primero como estamos trabajando para poder después corregirlos y perfeccionarlos.

Luego entonces, no podemos contemplar acciones de simplificación administrativa en donde ni siquiera se identifican los procedimientos que se ejecutah.

Por otra parte, consideramos que el realizar una documentación de procedimientos y el llevar a cabo medidas de simplificación administrativa es un trabajo que se complementa y que por lo tanto debe de efectuarse de manera simultánea; tal es el tema del siguiente apartado.

## **4.5 ETAPAS PARA EL DISEÑO Y SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS**

### **4.5.1 Planeación del Estudio**

En los apartados anteriores, establecimos que para la realización de un estudio de procedimientos era necesario conocer los objetivos, alcances, atribuciones, funciones, estructura y en general los servicios brindados por una Unidad Administrativa como Institución de la Administración Pública Federal. Así también, señalamos que la técnica que nos proporciona y facilita un análisis integral de los procedimientos es la teoría de sistemas, cuyo enfoque identifica el medio ambiente en el cual se desenvuelve la dependencia, sus insumos o entradas, el proceso de conversión, los productos finales y la retroalimentación requerida.

Así pues, antes de iniciar el estudio y análisis encaminado a realizar acciones de Simplificación Administrativa, se tienen que dar una serie de pasos preparatorios a lo que es propiamente la planeación del estudio, como son:

- a) **Identificación de Procedimientos.-** Para identificar un procedimiento es imprescindible analizar las actividades afines y concatenadas entre sí, a efecto de definir primeramente el nombre y objetivo de cada procedimiento. Asimismo, el organograma estructural de la Unidad Administrativa en cuestión constituye una herramienta indispensable, ya que a través de éste se precisa el ámbito operativo de los departamentos y oficinas. En el apartado anterior, presentamos los criterios de identificación utilizados para los fines de este trabajo.
  
- b) **Inventario de Procedimientos.-** Resulta conveniente contar con una visión integral de los procedimientos que se realizan en todas y cada una de las áreas de estudio. Aquí es necesario utilizar el organograma de la Unidad

Administrativa en cuestión, dado que nos permite ubicar los procedimientos, que se inician y terminan en la propia área, así como los que se realizan en forma parcial o si provienen o son complementados en otras áreas o Unidades Administrativas.<sup>61</sup> (Anexo 3)

Después de haber realizado estos pasos preparatorios, estamos en posibilidad de planear la forma en que se efectuará su estudio.

En consecuencia, cuando se investiga un procedimiento(s), ya sea para implantarlos, mejorarlos o sustituirlos, es necesario establecer claramente los objetivos que se desean alcanzar con su análisis, por lo que se requiere jerarquizarlos y asignarles prioridades, así como determinar los requerimientos en cuanto a recursos humanos, materiales y financieros; definir las actividades, tiempos y metas de operación y conjuntar estos datos en lo que denominamos programa de trabajo.

A continuación se desarrollan los puntos anteriores:

- a) Asignación de prioridades.- Para que la Unidad Administrativa en cuestión, esté en posibilidad de decidir que procedimiento(s) quedará sujeto a estudio, consideramos que se debe conocer, aunque nominalmente, la totalidad de procesos que se llevan a cabo en las áreas, con el propósito de determinar la prioridad de los mismos. Esto es, atendiendo a los lineamientos del "Acuerdo que dispone acciones concretas... para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se

---

<sup>61</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos, México 1981, p.13.

realizan ante ella,<sup>62</sup> se establecen los siguientes criterios de prioridad que deberán observarse:

- Se considerará en primera instancia, los procedimientos de servicios y atención al público dado que su agilización constituye uno de los propósitos principales de la simplificación administrativa.
- A continuación se deberán simplificar aquellos trámites y procedimientos que no requieren reformas a leyes o reglamentos, en tanto baste para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Las acciones de simplificación administrativa deben avocarse al estudio de los procedimientos sustantivos o representativos de cada Unidad Administrativa.
- Además deben ser considerados los procedimientos que involucren en su ejecución gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros, debido al costo de su operación.
- Otro criterio lo constituye el vínculo o relación que existe entre los procedimientos a cargo de las Unidades Administrativas con las Dependencias Globalizadoras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación) o con otras

---

<sup>62</sup>D.O. 9-II-89.

entidades del sector.

Cabe mencionar por un lado, que éstos criterios de asignación de prioridad es extensivo para los procedimientos correspondientes a apoyo administrativo de regulación y control y, por otro lado, que los procedimientos pueden atender a dos o más de los criterios señalados.

Así pues, contando con el inventario de procedimientos y con los criterios de simplificación, se tiene determinado el universo de trabajo para todas y cada una de las áreas que conforman una Unidad Administrativa; enseguida es necesario cuantificar los recursos para al realización de los estudios de Simplificación Administrativa.

b) **Determinación de Requerimientos.**

Este punto reviste fundamental importancia, pues es necesario determinar con precisión los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para la realización del análisis. Luego entonces, se considerará el número de procedimientos a fin de establecer si se cuenta con el número suficiente de analistas para su ejecución; enseguida se tomará en cuenta la cantidad de materiales y suministros, así como las áreas que intervendrán y, sobre todo, el tiempo de duración de dicho estudio.

Una vez considerados los recursos humanos y materiales, es necesario analizar los costos y la disponibilidad presupuestal, principalmente al momento que se "propongan y analicen las alternativas de acción más viables y que presenten

mayores facilidades para su ejecución.<sup>63</sup>

c) **Determinación de Etapas, Tiempos y Metas.**

A continuación se deben determinar las etapas que habrán de realizarse y el tiempo de duración de cada una de ellas. Luego entonces, se recomienda la instrumentación de un cronograma para ilustrar el avance de las etapas, a fin de contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación permanente.

Es necesario tener presente que el factor tiempo es elemento fundamental de todo programa, razón por la cual se debe determinar la duración de cada etapa.

Las actividades a desarrollar en el estudio se agrupan en las siguientes etapas:

- Recopilación de la información
- Integración de la información
- Análisis de la información
- Rediseño del Procedimiento o propuesta
- Aprobación interna
- Implantación y evaluación<sup>64</sup>

d) **Programa de Trabajo**

Posteriormente a la definición de las etapas, tiempos de ejecución y metas se integrará el programa de trabajo conjuntando todos estos elementos, para ello, se instrumenta un formato que facilite esta labor.

---

<sup>63</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos, México 1981. p. 13.

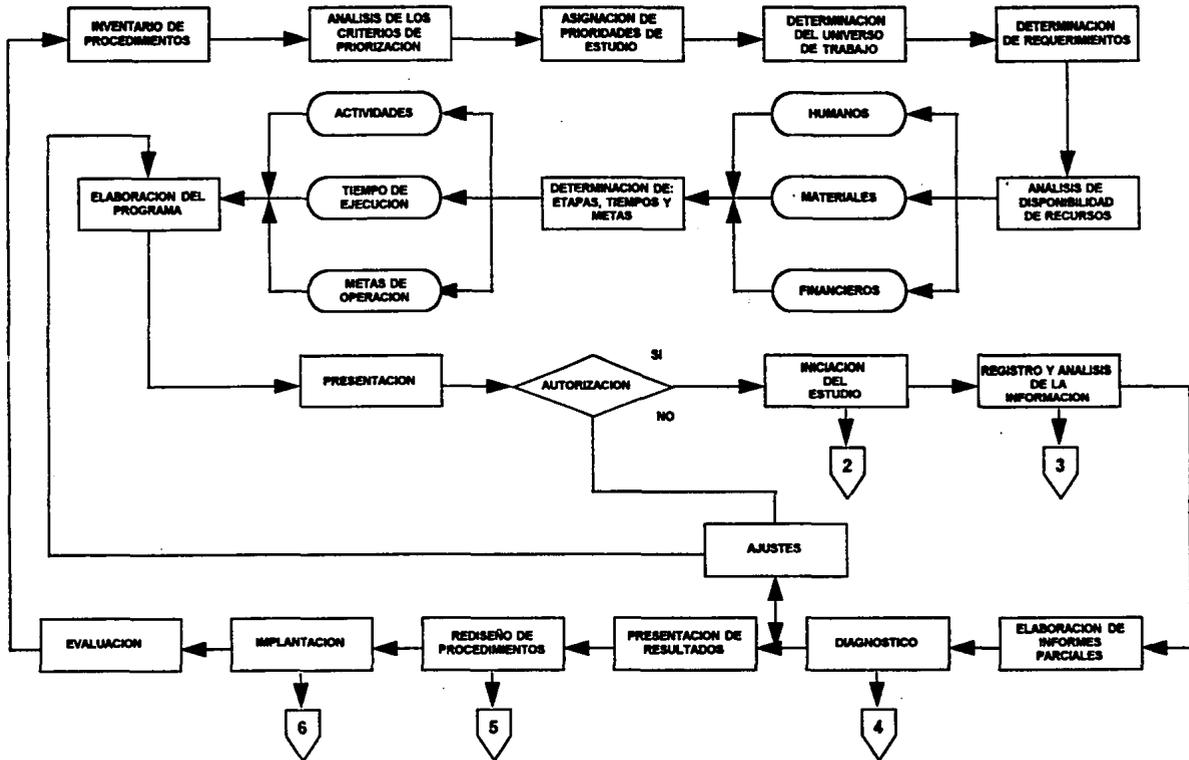
<sup>64</sup> Idem, pp. 14-20.

Este punto es de vital importancia, en virtud de que proporcionará las bases para establecer los compromisos de ejecución y avances de la Unidad Administrativa en materia de simplificación, mismos que deberán reportarse a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en períodos trimestrales.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup>D.O. 9-II-89.

# 1. Esquema Metodológico para la Planeación del Estudio en Sociocultur



#### **4.5.2 Recopilación de la Información**

Consiste en recabar documentos y datos en general, los que una vez organizados, analizados y sistematizados, permitan diseñar los procedimientos tal y como operan en el momento, para que posteriormente se propongan los ajustes que se consideren convenientes.

Ahora bien, los medios o métodos para el levantamiento de la información pueden ser: "Investigación documental, encuesta y observación directa".

A partir de la recopilación de documentos se inicia la investigación documental, que consiste en una selección y análisis de aquellos escritos que contienen datos de interés relacionados con los procedimientos; para ello se estudian documentos tales como bases jurídico-administrativas, Diarios Oficiales, registros contables, actas de reuniones, circulares, oficios y todos aquellos que contengan información relevante para el estudio.

Por su parte, las encuestas comprenden la realización de entrevistas personales con base en una guía de preguntas elaboradas con anticipación. En algunos casos se utiliza un cuestionario, a fin de que las diversas entrevistas que se efectúen ofrezcan homogeneidad en su contenido.

Este método se considera de gran utilidad, tanto para levantar información preliminar al análisis de procedimientos, como para los efectos de plantear cambios o modificaciones a los mismos. "La encuesta puede realizarse en forma individual o reuniendo a los funcionarios y empleados que intervienen en un mismo

procedimiento".<sup>66</sup>

Ahora bien, las entrevistas personales resultan un gran apoyo puesto que el entrevistador al tener una relación directa con el entrevistado, puede además de recibir respuestas obtener proposiciones y sugerencias a fin de mejorar y simplificar los procedimientos.<sup>67</sup>

Para que la entrevista se desarrolle exitosamente es conveniente observar algunos aspectos importantes para el levantamiento de la información con la finalidad de diseñar y documentar los procedimientos. Entre los principales están:

La elaboración previa de un cuestionario o guía de entrevista que contenga los principales puntos que se desean investigar. "Los factores básicos con los cuales tenemos que tratar, son las preguntas analíticas por qué, dónde, cuándo, quién y cómo y los actos que deben seguirlos son eliminar, combinar, cambiar secuencias, cambiar lugares, cambiar personas y mejorar."<sup>68</sup>

Concertar previamente la cita a fin de que el entrevistado esté debidamente preparado para proporcionar la información y evitar interrupciones.

Cuando el levantamiento de la información la efectúen varias personas es recomendable establecer previamente la distribución del trabajo, asignando a

---

<sup>66</sup>Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos. México 1981. p. 15.

<sup>67</sup>Lazzaro, Víctor, Op. cit., pp. 170-174.

<sup>68</sup>Víctor Lázaro, Op. cit. p. 171.

cada quien sus responsabilidades y determinando el área o áreas a investigar.

La información recabada puede clasificarse en información referente a una situación real o en información relativa a sugerencias para mejorar dicha situación. "Un procedimiento estudiado para obtener la simplificación del trabajo, requiere la plena participación de todos aquellos involucrados. Es precisamente este esfuerzo combinado y comprensión de los procedimientos actuales y de los mejoramientos que puedan alcanzarse, bien entendidos por todos, aunado al conocimiento definido de la seguridad del trabajo y un espíritu de cooperación, lo que hace que la simplificación del trabajo sea un instrumento de la administración con el que se obtienen muy buenos resultados para reducir los costos."<sup>69</sup>

Otro de los métodos eficientes que nos ayudan a obtener información relevante para el diseño, documentación y simplificación de los procedimientos, es sin duda el que se lleva a cabo mediante la observación directa, que puede ser realizada por los técnicos o analistas en el lugar u oficina donde se desarrollan los procedimientos. A partir del análisis de la información recabada se procurará sostener pláticas con algunas de las personas que laboran en el área sujeta a investigación y que están directamente involucradas en el procedimiento que se analiza.

Otra forma consiste en que el jefe del área de trabajo realice la observación directa, comente y discuta algunos de los puntos con sus subordinados y presente los resultados del análisis al investigador. La ventaja de esta forma de proceder es que

---

<sup>69</sup>Idem, pág. 170.

debido a la familiaridad entre jefe y subordinados, la información recabada puede ser más completa.

Existe una técnica auxiliar estadística conocida como muestreo que sirve para inferir información acerca del universo que se investiga, a partir del estudio parcial del mismo. La utilización de esta técnica es recomendable cuando existen procedimientos que se desarrollan en forma homogénea y uniforme y no se precisa investigar el total de áreas de la Unidad Administrativa que participan en las operaciones del procedimiento en estudio.<sup>70</sup>

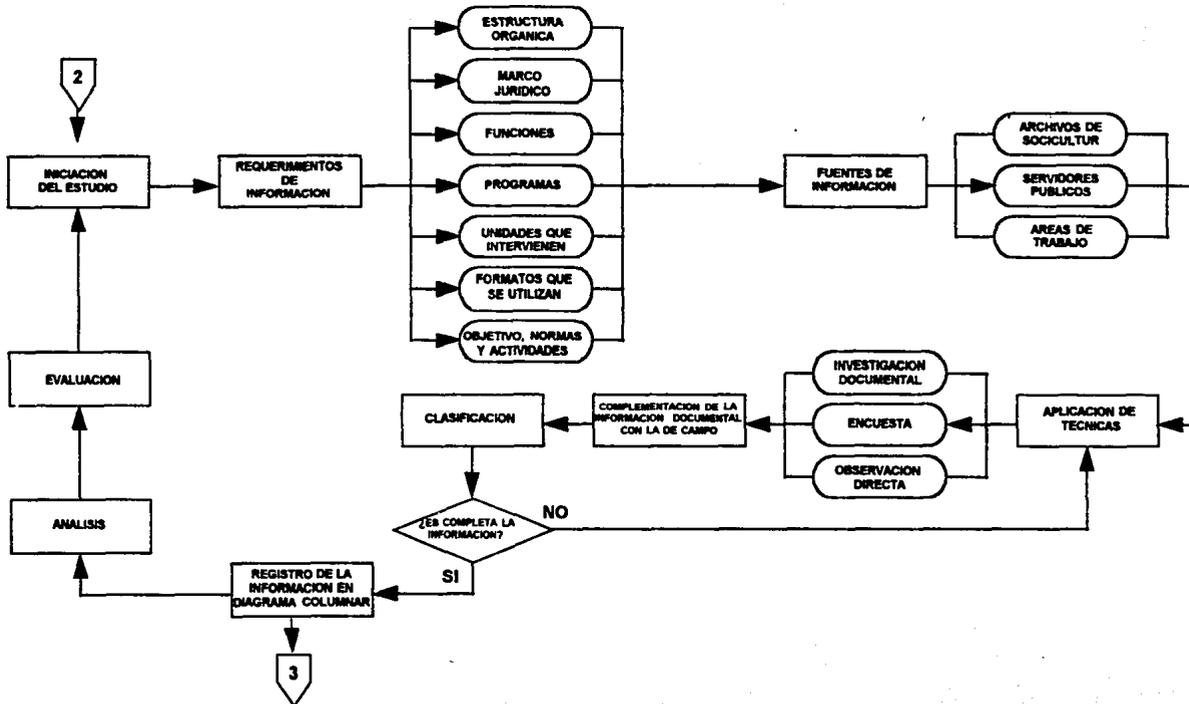
Ahora bien, debe señalarse que los métodos anteriores recomendados de recopilación de información para el diseño, documentación, simplificación y mejoramiento de los procedimientos, deben manejarse y/o combinarse de acuerdo a las particularidades que pretenda alcanzarse a través de la realización del estudio. En nuestro caso, no sólo se intenta diseñar y documentar procedimientos, sino se propone también simplificarlos y mejorarlos. Esto es, el diseño, la documentación y simplificación de procedimientos puede y debe trabajarse de manera simultánea. Por lo que es necesario introducir una metodología más dinámica, analítica y participativa para lograr el objetivo planteado.

Para el caso concreto de las acciones de simplificación administrativa, es claro que el objetivo es reducir, agilizar y mejorar la operación de los procedimientos utilizados en una Unidad Administrativa. Ahora bien, una vez teniendo una concepción general y concreta del estudio es posible iniciarlo partiendo de la presente metodología propuesta.

---

<sup>70</sup>Coordinación General de Estudios de la Presidencia de la República. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos, México, 1981, p. 17.

## 2. Esquema Metodológico para la Recopilación de la Información



### **4.5.3 Análisis, registro y seguimiento de la información**

Esta etapa constituye la fase medular de un estudio de simplificación, pues a través de ella, se detectan las partes del proceso que pueden ser agilizadas, a fin de imprimirles mayor eficiencia operativa.

Su ejecución requiere de la desagregación de cada actividad en las operaciones que las componen, lo que hará posible verificar su congruencia y efectividad, en la obtención de los objetivos del procedimiento. Para el desarrollo del análisis resulta indispensable contar con el diagrama de flujo integral, en virtud del cual se tendrá una visión panorámica del proceso en su conjunto y a la vez permitirá apreciar detalladamente cada una de sus partes, coadyuvando a detectar puntos críticos, fallas operativas y de control, así como duplicidades, lo que hará factible la elaboración de un diagnóstico y en consecuencia la formulación de alternativas que solucionen la problemática detectada.

Para la realización de esta etapa, se plantea su desarrollo desde dos puntos de vista:

El primero, orientado al mejoramiento funcional y operativo de cada procedimiento, esto es, al análisis individual de las operaciones y actividades que lo integran. El segundo enfoque considera a los procedimientos como parte de un sistema y verifica su congruencia con la estructura orgánica, las atribuciones, las funciones y los programas a cargo de la Unidad Administrativa, lo que permitirá determinar su complementariedad e interrelaciones y, en su caso, efectuar las correcciones que procedan en el inventario de procedimientos.

La ejecución del análisis con ambos enfoques, además de facilitar el mejoramiento

operativo de la unidad administrativa, permitirá asegurar su congruencia organizativa y procedimental.

En el levantamiento de la información de cada uno de los procedimientos que se considere oportuno revisar se deberá tener en cuenta los siguientes puntos:

1. El análisis de las funciones de cada unidad de trabajo.
2. La identificación de los procedimientos que se deriven de dichas funciones.
3. La ubicación jerárquica e identificación de los órganos que participan en el procedimiento.
4. La definición del principio y el fin del procedimiento.
5. Partiendo del inicio del procedimiento, se tendrá que acudir con cada uno de los responsables de los órganos involucrados para obtener paso a paso la secuencia de las actividades que sigue el procedimiento, utilizando para ello un formato de indentificación de la secuencia del procedimiento. (anexo 4).
6. Una vez obtenida, ordenada y analizada esta información se procede a elaborar el diagrama de flujo correspondiente.

No obstante, este enfoque orientado al mejoramiento funcional y operativo de cada procedimiento, requiere de los siguientes puntos de análisis:

1. La definición precisa del procedimiento sujeto a revisión.
2. La identificación de los factores y elementos que determinan la funcionalidad del procedimiento.
3. La identificación de las causas que dificultan la operatividad y funcionalidad del procedimiento, sugiriendo, en todo caso, soluciones al respecto.
4. La elaboración de un nuevo diseño de procedimiento al que actualmente opera.
5. La presentación del procedimiento actual e identificación del producto.

Con base en la información proporcionada por las personas que participan en la ejecución de las tareas, se presenta en forma gráfica el procedimiento actual, elaborado en la primera etapa, a fin de analizar los objetivos, los órganos que intervienen y la funcionalidad de los formatos utilizados.

6. Sesión para obtener información sobre el procedimiento.  
Para facilitar la recopilación de la información se considera adecuado la aplicación del cuestionario denominado "Recopilación de la Información para la Revisión de Procedimientos", (anexo 5), mediante el cual los involucrados en el procedimiento evalúan por medio de una escala de calificación que va de menor a mayor, los factores y elementos más importantes para facilitar el análisis y simplificación de un procedimiento, entre los que destacan:

<u>FACTOR</u>	<u>ELEMENTOS</u>
I. Base normativa	a) Cumplimiento b) Funcionamiento
II. Organo	a) Necesidad de su participación b) Equilibrio de cargas de trabajo
III. Secuencia de flujo	a) Coherencia b) Sencillez
IV. Operación	a) Precisión b) Justificación de su ejecución
V. Decisión	a) Oportunidad b) Cumplimiento
VI. Documento	a) Diseño adecuado b) Contenido de la información
VII. Administración del documento	a) Mínimo de copias b) Fluidez de la distribución
VIII. Archivo	a) Justificación b) Utilidad
IX. Humano	a) Conocimientos b) Habilidades c) Actitudes

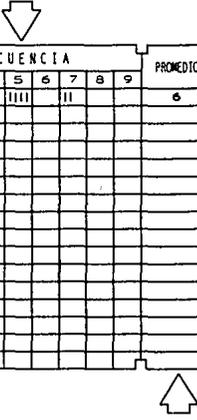
De los conceptos anteriores, es preciso señalar que entendemos por factor aquellas variables que integran un procedimiento y por elemento a los indicadores fundamentales que conforman un factor.

7. Posteriormente se deberá graficar conjuntamente con los participantes en una sesión de trabajo, la secuencia de las operaciones del procedimiento actual, en forma de bloque.

### 8. Concentración de la información.

Concluido el proceso de recopilación de la información, se procede a la concentración de la misma, mediante el recuento de la información captada en los cuestionarios aplicados a los involucrados en el procedimiento. Dicha información será procesada con base en las frecuencias, es decir, atendiendo el número de veces que la información se repite de acuerdo con lo indicado en el formato respectivo. (Anexo 6)

En la segunda columna denominada "frecuencia", se concentra la información según el número de veces que la respuesta se repite. Si de 6 participantes, 4 otorgan una calificación de 5 y 2 de 7 al factor "cumplimiento de la base normativa", se marca en la columna correspondiente a 5 y 7, 4 y 2 líneas verticales respectivamente.



FACTORES	FRECUENCIA									PROMEDIO	PERFIL								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 CUMPLIMIENTO DE LA BASE NORMATIVA										6									
2 FUNCIONALIDAD DE LA BASE NORMATIVA																			
3 ORDENO																			
4 EQUILIBRIO DE CARGAS DE TRABAJO																			
5 SECUENCIA																			
6 OPERACION																			
7 EFICIENCIA																			
8 DECISION																			
9 DISEÑO DEL DOCUMENTO																			
10 INFORMACION DEL DOCUMENTO																			
11 COPIAS DEL DOCUMENTO																			
12 DISTRIBUCION DEL DOCUMENTO																			
13 ARCHIVO																			
14 CONOCIMIENTOS																			
15 HABILIDAD																			
16 ACTITUD																			

### 9. Obtención del perfil de procedimiento.

En la tercera columna denominada "promedio" se anotará el resultado que se

obtiene de multiplicar el número de veces que se repite una calificación por la cifra de la misma, se sumarán los resultados parciales y se dividirá el total entre el número de participantes. Si el resultado de la división rebasa el .5, se anotará el entero inmediato superior; si es inferior a .5 el entero inmediato inferior y si es .5, no se harán modificaciones.

Una vez obtenidos los promedios se diseña en la cuarta columna el perfil del procedimiento, de acuerdo con las siguientes indicaciones:

Si el promedio obtenido en el factor "cumplimiento de la base normativa" es 6, se localiza la columna denominada "perfil" y se marca un punto en dicho número.

Si el promedio obtenido en el factor "funcionalidad de la base normativa" es 3.5, busque en la columna de perfil el punto medio entre los números 3 y 4.

El proceso se repetirá con cada uno de los factores. Posteriormente se procederá a unir los puntos mediante una línea que determinará el procedimiento, tal como se muestra a continuación:

FACTORES	FRECUENCIA									PROMEDIO	PERFIL								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 CUMPLIMIENTO DE LA BASE NORMATIVA											6								
2 FUNCIONALIDAD DE LA BASE NORMATIVA											3.5								
3 ORGANIZACION											3								
4 EQUILIBRIO DE CARGAS DE TRABAJO											7								
5 SECUENCIA											6								
6 OPERACION											5.5								
7 EFICIENCIA											5								
8 DECISION											6								
9 DISEÑO DEL DOCUMENTO											5.5								
10 INFORMACION DEL DOCUMENTO											3								
11 COPIAS DEL DOCUMENTO											7								
12 DISTRIBUCION DEL DOCUMENTO											5.5								
13 ARCHIVO											3								
14 CONOCIMIENTOS											6								
15 HABILIDAD											7								
16 ACTITUD											6								

**10. Identificación de hasta cinco elementos de análisis prioritario.**

**Análisis de funcionalidad del procedimiento.** El propósito de esta actividad es identificar aquellos factores que, de acuerdo con las calificaciones más bajas, requieran un análisis profundo por los miembros del taller de trabajo.

Se señalan con un círculo aquellos factores que obtuvieron una calificación baja inferior a 5.

Se elabora una lista de factores que requieren un análisis más profundo, y queda a criterio de los involucrados revisar otros factores que sean importantes.

De conformidad con la experiencia obtenida se considera que los factores críticos de mayor recurrencia son los siguientes:

- a) Funcionalidad de la base normativa
- b) Organo
- c) Información del documento
- d) Archivo

De esta manera los miembros de la sesión de trabajo disponen de información significativa que facilita en análisis de las causas que determinan la falta de funcionalidad y simplificación de un procedimiento, y permite aportar sugerencias para su rediseño.

**11. Elaboración del nuevo diseño de procedimiento.**

Con la participación de los involucrados se elabora el nuevo diseño del procedimiento, tomándose en cuenta las observaciones que se habían formulado en la presentación del procedimiento actual.

Para efectos de análisis se procede a la:

- a) Presentación del perfil del nuevo procedimiento
- b) Determinación de problemas y causas
- c) Aportación de sugerencias
- d) Selección de sugerencias
- e) Elaboración de un nuevo diseño
- f) Obtención de una propuesta de nuevo diseño.

## 12. Planeación del retorno.

Una vez obtenida la propuesta se procede a:

- a) Confrontar el procedimiento actual con el nuevo (Anexo 7)
- b) Efectuar los ajustes o modificaciones.

Dentro del enfoque anterior, resulta indispensable contar con el diagrama de flujo integral; mediante el cual se tendrá una visión global del procedimiento y a la vez permitirá apreciar detalladamente cada una de las partes, coadyuvando a detectar puntos críticos, fallas operativas y de control, así como duplicidades, facilitando la elaboración de un diagnóstico y en consecuencia la formulación de alternativas de solución a la problemática detectada, encaminada a definir la factibilidad de eliminar, combinar o simplificar algunas actividades del proceso.

Luego entonces, antes de seguir más adelante resulta de gran utilidad hablar un poco

de los diagramas de flujo.

Para Víctor Lazzaro no existe otro instrumento más sencillo y mejor para el análisis de un procedimiento, que el diagrama de flujo. "Se trata de una forma en la que los detalles de los procedimientos (métodos) actuales y los propuestos, pueden ser registrados, en la que las actividades pueden ser reducidas a símbolos, presentados en forma gráfica y contadas y en la cual hay espacios destinados para la distribución de trayecto, el número realizado de éstos, el tiempo que se empleó, hacer observaciones, así como para ir marcando las preguntas del análisis y la acción resultante... Los símbolos usados son una especie de lenguaje en signos para designar las operaciones, transportaciones, inspecciones, demoras y almacenamiento."<sup>71</sup>

No obstante, en la diagramación se deberán representar en forma gráfica la secuencia de las actividades de un determinado procedimiento y/o itinerario de personas, formas y materiales, incluyéndolas unidades administrativas o los puestos que intervienen para cada actividad descrita. La presentación y elaboración de los diagramas de flujo deberá ajustarse a las necesidades particulares de cada trabajo.

Adicionalmente y dentro de cada uno de los aspectos técnicos de elaboración de diagramas, se tendrán que formular las siguientes preguntas que definirán la factibilidad de eliminar, combinar o simplificar algunas actividades del proceso.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup>Lazzaro, Víctor. Op. cit. p. 175.

<sup>72</sup>Lazzaro, Víctor. Op. cit., p. 172.

**¿Qué y por qué?** Permite conocer la razón de ser de cada una de las actividades y operaciones que componen el proceso, detectar y eliminar posibles duplicidades y fortalecer las actividades operativas de la Unidad Administrativa.

**¿Dónde y por qué?** Ofrecen la posibilidad de detectar los tránsitos contenidos en el procedimiento, aportan elementos de juicio para eliminar los que no reportan utilidad y sólo conservar los indispensables para su ejecución.

**¿Quién y por qué?** Define las áreas de trabajo responsables de cada actividad y determinan sus competencias; también se podrán detectar duplicidades y en lo posible suprimir algunas intervenciones innecesarias.

**¿Cuándo y por qué?** Permiten analizar la periodicidad con que se realizan las actividades y determinar si son necesarias de acuerdo a los requerimientos del proceso.

**¿Cómo y por qué?** Determinan si la forma como se realizan las actividades y operaciones es adecuada o es posible simplificarla.

Ahora bien, una vez realizado el cuestionamiento y por tanto, haber levantado cierta información relevante de los procedimientos es necesario complementar nuestro análisis evaluando las operaciones que integran dichos procedimientos que bien pudieramos clasificarlas de la siguiente manera:

- a) **Productivas.-** Las entendemos como aquellas operaciones intrínsecas y esenciales para la ejecución del procedimiento, por ejemplo: la elaboración de

un documento, la realización de un diseño gráfico, la emisión de un dictamen.

- b) **Tránsitos o envíos.-** A través de estas operaciones es factible, como su nombre lo indica, trasladar documentos, materiales, equipos, etc. en diferentes áreas de trabajo o en diversas Unidades Administrativas.

Debe mencionarse que este tipo de operaciones tienen la característica de incrementar los costos de operación, hacer lento el procedimiento y, en general, reportan pocos beneficios.

- c) **Regulativas y de control.-** Estas operaciones las definimos como aquellas por medio de las cuales se establecen controles dentro de las actividades del procedimiento, como pueden ser: las revisiones, verificaciones o inspecciones, comprobaciones, aprobaciones, autorizaciones, etc.
- d) **Almacenamiento, archivos temporales o de tránsito.-** Estas operaciones tienen como característica fundamental retener provisionalmente documentos, bienes o recursos que tendrán un uso posterior en las actividades subsecuentes del procedimiento y constituyen en cierta forma un elemento de control. Como ejemplo podemos citar las solicitudes de requerimientos de todo tipo a los almacenes de las Unidades Administrativas.

Así pues, tanto los cuestionamientos señalados anteriormente como la utilización de la clasificación de operaciones, que variará de acuerdo a las necesidades de cada Unidad Administrativa, nos servirán para verificar que cada operación desarrollada sea verdaderamente esencial para la realización del proceso. Es conveniente compararlas

con el objetivo mismo del procedimiento, a fin de proponer la eliminación de aquellas operaciones que por sus características no respondan a la esfera de competencia del procedimiento en estudio. Asimismo, las operaciones deben examinarse cuidadosamente a efecto de procurar su eliminación o combinación para dar al procedimiento mayor homogeneidad, agilidad y eficiencia operativa, logrando su simplificación.

Es fundamental detectar aquellas actividades repetitivas, cuya característica principal es la improductividad y que por, lo general, se refieren a operaciones de inspección y control dentro del procedimiento, así como para determinar duplicidades es necesario separar las operaciones de acuerdo a su carácter, identificando dentro de ellas las repetitivas y las ejecutadas por diferentes áreas de trabajo con el objeto de uniformar la realización de los procedimientos, cuando éstos deban ser ejecutados por distintas áreas pero de diferente manera. Esto es, se deben homogeneizar y uniformar el desarrollo de procedimientos inherentes a diferentes áreas de trabajo de una Unidad Administrativa.

Al señalar la importancia de homogeneizar y/o uniformar los procedimientos inherentes a distintas áreas, resulta implícito el problema de los formatos lo cual podría subsanarse si se analizan y conjuntan los datos de mayor incidencia para concretar los requerimientos de información del proceso, y con esta base, diseñar los formatos necesarios para su estandarización y agilización de su flujo coadyuvando así a la simplificación.<sup>73</sup> Esta situación implica también el análisis de formatos establecidos dentro de las diferentes áreas de trabajo, análisis que deberá partir de una serie de

---

<sup>73</sup>Ver Guía Técnica para Elaboración de Formas. Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios de la Presidencia.

cuestionamientos referentes a sus elementos o datos que lo componen.

A continuación mencionamos algunos elementos de juicio a considerar para el análisis de los formatos:

- 1.- ¿Se ha establecido con precisión el objetivo del formato?
- 2.- ¿Se identifica la forma con nombre y número?
- 3.- ¿La información proporcionada en la forma se liga con los requerimientos estipulados en los sistemas y procedimientos adoptados?
- 4.- ¿Se ordena la información en forma lógica, agrupada en módulos que facilite su identificación, llenado y uso?
- 5.- ¿Son las instrucciones claras, breves y están colocadas cerca de la sección a la cual se aplica o en la parte superior del formato?
- 6.- ¿Son necesarias todas las copias que se generan con el formato?

Las respuestas a estos y otros cuestionamientos, nos permitirán detectar deficiencias, posibles fallas y utilidad para el procedimiento en cuestión, de cada uno de los formatos que en él se generan. Esto dará la alternativa de suprimir los no necesarios, combinar algunos de ellos y, en su caso, proporcionar las bases para el diseño de nuevos formularios.

Debe señalarse también, que el diagrama de flujo integral es de fundamental importancia para el análisis de distribución de los formatos, ya que por medio de éste se visualiza dónde se generan los tránsitos originales y sus copias en una concepción de conjunto. No obstante, para establecer el análisis se debe considerar el objeto de cada formato, comparar su contenido, detectar posibles duplicidades de información y

determinar su utilidad.

Una vez establecidos estos puntos, es posible captar áreas de gestión que involucran cada formato y la necesidad de su recorrido, sin perder de vista la simplificación del proceso en la fase de diseño, mediante la eliminación al máximo de los tránsitos. Así pues, se deberá evaluar el uso y número de formas y copias empleadas en cada actividad y determinar si corresponde o no la cantidad de formas al desarrollo del procedimiento.

Por otra parte, si bien es cierto que en todo procedimiento se requiere instaurar controles para garantizar la ejecución de las actividades, también es cierto, que esto implica en la mayoría de los casos realizar inspecciones, verificaciones, Vo.Bo., y autorizaciones innecesarias, dado que se puede ocasionar duplicidades, cuellos de botella, retrasos y lentitud en el proceso. En consecuencia, es necesario racionalizar el número de actividades de esta naturaleza, a efecto de incorporar las que aseguren la correcta ejecución del procedimiento en su conjunto y en cada una de sus partes.

Así pues, cuando se reconoce la existencia de puntos críticos en un procedimiento ya sea por la complejidad y lentitud del proceso, lo que provoca que una actividad o procedimiento subsecuente sea desfasado y por ende el proceso en su conjunto, debemos identificar si es en una actividad o procedimiento en donde se ubica la "falla". Para ello es necesario que se cuantifique el tiempo promedio en la realización ya sea de una actividad o procedimiento subsecuente, a fin de tratar de disminuir en tiempo la realización de la actividad o procedimiento, evitando excesivas autorizaciones, eliminando pasos innecesarios de tal suerte que en el diseño del "nuevo" procedimiento se corrijan las deficiencias.

Como ya hemos señalado con anterioridad, existió un segundo enfoque de análisis y estudio de procedimientos a fin de mejorarlos y simplificarlos. El cual considera a los procedimientos como parte de un sistema y que consiste en analizar comparativamente los procedimientos a cargo de las áreas de la Unidad Administrativa con el marco jurídico vigente, su estructura orgánica y las funciones, con el propósito de verificar su congruencia y complementariedad.

Así pues, para estar en posibilidad de realizar acciones de simplificación administrativa a partir de este enfoque, debemos considerar los siguientes aspectos para cada caso específico:

- a) **Congruencia con el marco jurídico vigente.-** Dado que una de las medidas importantes de Simplificación Administrativa contempladas en el Diario Oficial del 9 de febrero de 1989 es la modificación a los reglamentos, reformas y adiciones legales que permitan hacer más ágil y adecuada la legislación de las Instituciones del Sector Público en general y de las Unidades Administrativas en particular, consideramos que la abrogación, derogación o expedición de ordenamientos jurídicos puede implicar la reorientación parcial o total del funcionamiento de las áreas que conforman una Unidad Administrativa, así como de sus procedimientos operativos. De ahí entonces la necesidad de analizar fundamentalmente los procedimientos sustantivos para adaptarlos, complementarlos o diseñarlos en función de lo especificado en estos ordenamientos. Tan es así, que un análisis que verifique la congruencia de los procedimientos con los diferentes ordenamientos jurídico-administrativos, nos permitirá delimitar ámbitos de competencia de las áreas que integran la Unidad Administrativa y corroborar si los procedimientos realizados son el total de los

que deben ejecutarse, si se omiten algunos o existe la necesidad de transferirlos, fusionarlos, etc.

**b) Congruencia con la Estructura Orgánica.**

Otra de las medidas importantes contempladas en el Programa de Simplificación Administrativa, es la que se refiere acciones que dan lugar a la simplificación de estructuras y funcionamientos administrativos internos para eliminar instancias innecesarias. Para lo cual, consideramos que una parte importante para el análisis global de procedimientos, consiste en interrelacionarlos con los órganos de la Unidad Administrativa involucrados en su ejecución, para tal efecto, es necesario contar con la estructura orgánica vigente. En consecuencia, como resultado de este análisis se pueden observar dos situaciones:

- 1) **Organos que no participan en la ejecución de los procedimientos.-** Esta situación implica y refleja la carencia de una estructura orgánica-operativa que permita desarrollar las funciones asignadas, la falta de delimitación de su competencia, o bien el incumplimiento de las funciones por parte de la Unidad Administrativa.
- 2) **Organos involucrados en la mayoría o totalidad de los procedimientos.-** Esto revelaría una tajante desproporción en la distribución del trabajo, lo que haría necesario analizar el número de recursos con que cuenta la Unidad Administrativa y realizar en su caso, un estudio y distribución de cargas de trabajo que permita evaluar su eficiencia y productividad.

c) **Congruencia con las Funciones.**

Por último, otro aspecto a considerar cuando se analizan los procedimientos en su conjunto, es su interrelación con las funciones para cada área de trabajo.

Tal y como lo sustentamos en este documento, es a través de las funciones que podemos captar aspectos relevantes como son:

1. La totalidad de las funciones sustentadas por procedimientos, que nos indicarían la existencia de los mecanismos operativos para el desarrollo de las funciones, por ende, es necesario analizar cualitativamente cada procedimiento, a fin de evaluar su eficiencia operativa y contribución objetiva a la función.
2. Funciones que carecen de procedimientos.- Esto nos refleja la ausencia de bases operativas que apoyen el desempeño de las funciones, en consecuencia, podemos inferir el incumplimiento eficiente de las mismas, por lo que se debe realizar un estudio exhaustivo para precisar sus causas e implementar los procedimientos requeridos y necesarios. No obstante, se debe aclarar que existen funciones cuya naturaleza no requiere de rutinas de trabajo, tal es el caso de la realización de estudios especiales dado que se utilizan diversas metodologías para desahogar cada estudio específico.
3. Funciones cuya realización requieren de varios procedimientos.- Esto conlleva a analizar las unidades que intervienen y establecer parámetros para evaluar la efectividad de los procedimientos, y medir el grado de

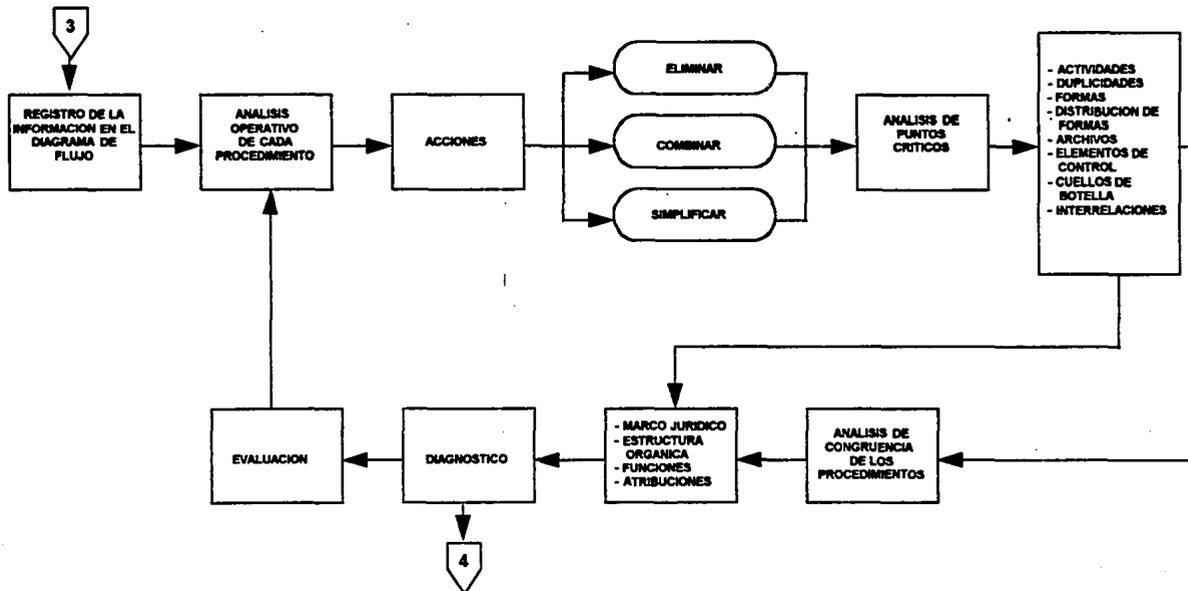
cumplimiento de la función, así como detectar y superar deficiencias de los procedimientos.

**4. Procedimientos no vinculados con alguna función.**

Por último esta situación nos revelaría que los procedimientos no corresponden a la esfera de competencia de alguna área o unidad de trabajo, por lo que sería necesario plantear su transferencia a aquellas, que por sus atribuciones le competan.

La ejecución del análisis con los dos enfoques desarrollados además de facilitar el mejoramiento administrativo de una Unidad Administrativa a través de acciones de simplificación, permitirá asegurar su congruencia organizativa y procedimental.

### 3. Esquema Metodológico para el Análisis de la Información



#### **4.5.4 Aprobación e implementación de procedimientos diseñados y simplificados**

Por otra parte, una vez efectuados los ajustes necesarios el procedimiento rediseñado se someterá a la aprobación interna, misma que estará a cargo del titular e la Unidad Administrativa.

Sin embargo, antes de someter a la aprobación del titular de la Unidad Administrativa el procedimiento rediseñado es menester la realización de una prueba piloto, por la cual entendemos. "El ensayo previo que permite comprobar prácticamente los beneficios de la simplificación, planteado en la etapa de rediseño".

En consecuencia, este examen hará posible verificar si el procedimiento que se propone funciona en cada una de sus partes y aplicar los ajustes convenientes. Cabe hacer notar que el responsable de su ejecución será el personal que desarrolla cotidianamente las actividades, asesorados por los encargados de realizar el estudio de simplificación.

Luego entonces, para efectos de la aprobación interna debemos presentar:

- Objetivo
- Políticas de Operación
- Diagrama de flujo
- Descripción narrativa
- Formatos e instructivos de llenado
- Diagrama de flujo del procedimiento actual

- Diagnóstico
- Reporte comparativo del procedimiento tradicional con el simplificado
- Resultados de la prueba piloto

Como puede observarse, estos puntos ya fueron tratados en apartados anteriores. En consecuencia, con estos elementos se determinará sobre una base veraz y confiable la conveniencia de incorporar acciones concretas de simplificación y proceder a su implantación, entendiendo por ésta la aplicación del nuevo procedimiento. Para llevar a cabo esta etapa se observarán tres puntos específicos: la capacitación del personal, la implantación del procedimiento en sí y por último el seguimiento interno de su operación.

a) Capacitación del personal

Para efectuarla, se deberá contar con el instructivo del procedimiento a fin de darlo a conocer al personal involucrado, a través de la realización de reuniones, en las que se explique a cada uno de ellos, como será su participación haciendo énfasis en el llenado de los nuevos formatos y el flujo que se les dará, es necesario hacer una demostración práctica, poniendo especial atención en los puntos críticos de cada actividad.

También es aconsejable utilizar material gráfico, que apoye objetivamente la exposición y despierte el interés de las personas que participan.

b) **Implantación del procedimiento.**

La implantación de un procedimiento "nuevo" o rediseñado se puede realizar adoptando, según las necesidades de la Unidad, cualquiera de las siguientes modalidades para su aplicación.

1. **Gradual.-** En los casos donde se prevé una fuerte reacción al cambio,<sup>74</sup> se puede implantar paulatinamente el nuevo procedimiento y, en la medida en que se obtengan los resultados previstos se irá ampliando su campo de acción.
2. **En paralelo.-** En ocasiones, es conveniente dejar en operación el procedimiento anterior y simultáneamente aplicar el nuevo, a fin de asegurar que la información tenga la consistencia proporcionada por el método tradicional, el cual se eliminará cuando el nuevo opere eficazmente.
3. **Total y Definitiva.-** Cuando las condiciones lo permitan, conviene implantar en forma general el nuevo procedimiento y sobre la marcha detectar y realizar los ajustes necesarios para asegurar su efectividad operativa.

c) **Seguimiento interno de la aplicación.**

La implantación requiere de la asesoría constante del personal responsable de la Simplificación Administrativa, la cual se irá retirando en la medida en que los

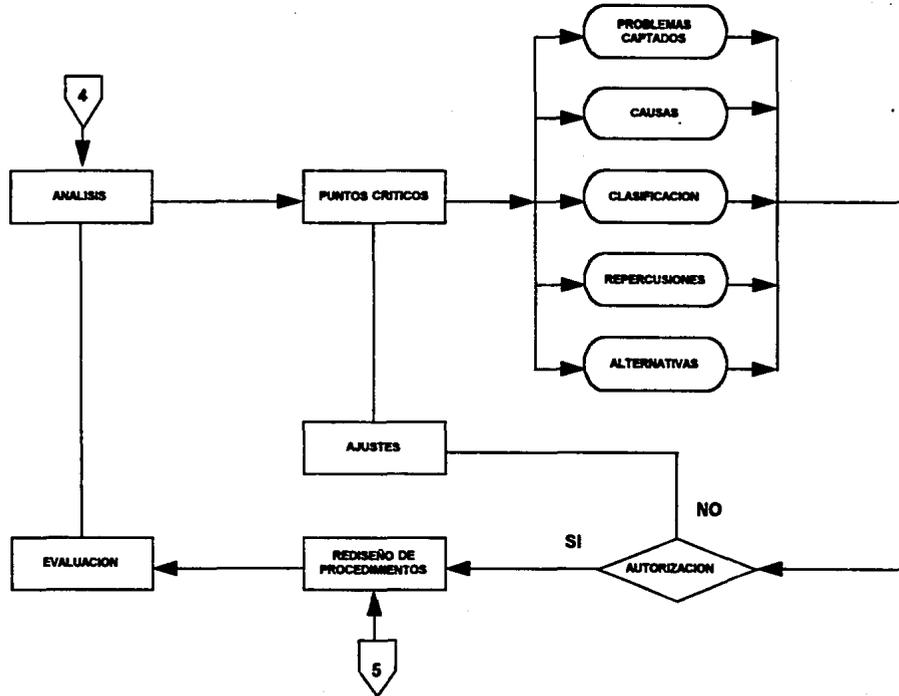
---

<sup>74</sup>Lazzaro, Víctor. Op. cit. p. 171.

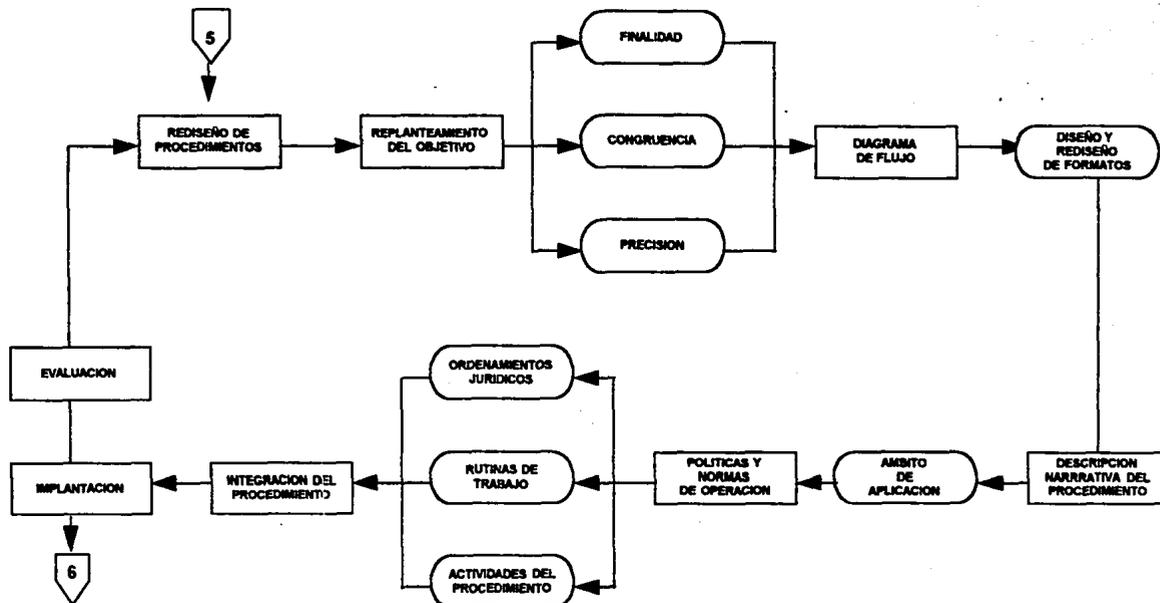
involucrados conozcan el nuevo procedimiento. No obstante, será necesario realizar evaluaciones periódicas para que se respeten las normas dictadas en el instructivo y evitar que los empleados retomen las rutinas anteriores. Estas evaluaciones permitirán captar las deficiencias operativas y aplicar oportunamente las correcciones que procedan. Para lo cual es necesario acudir a las áreas donde se ejecutan y cerciorarse de los beneficios obtenidos por la Simplificación.

Finalmente, debe señalarse que el empleo de esta metodología propuesta para la documentación de sistemas y procedimientos y para la realización de acciones de Simplificación Administrativa de manera simultánea, constituye una herramienta que pretende ser una revisión extensa a todo el proceso y no sólo a una parte que puede no resultar significativa. Esta metodología de rastreo de operaciones se sustenta en técnicas tales como los cuestionarios, las entrevistas, revisiones de trabajo y en la elaboración de diagramas de flujo, dentro de un enfoque sistémico y bajo el esquema teórico del Desarrollo Organizacional en tanto se construye de tres partes esenciales. Una de entrada de información, otra de proceso de información y la última de salida de información, lo que en términos de Desarrollo Organizacional correspondería a una recolección de datos, un diagnóstico organizacional y una acción de intervención, respectivamente.

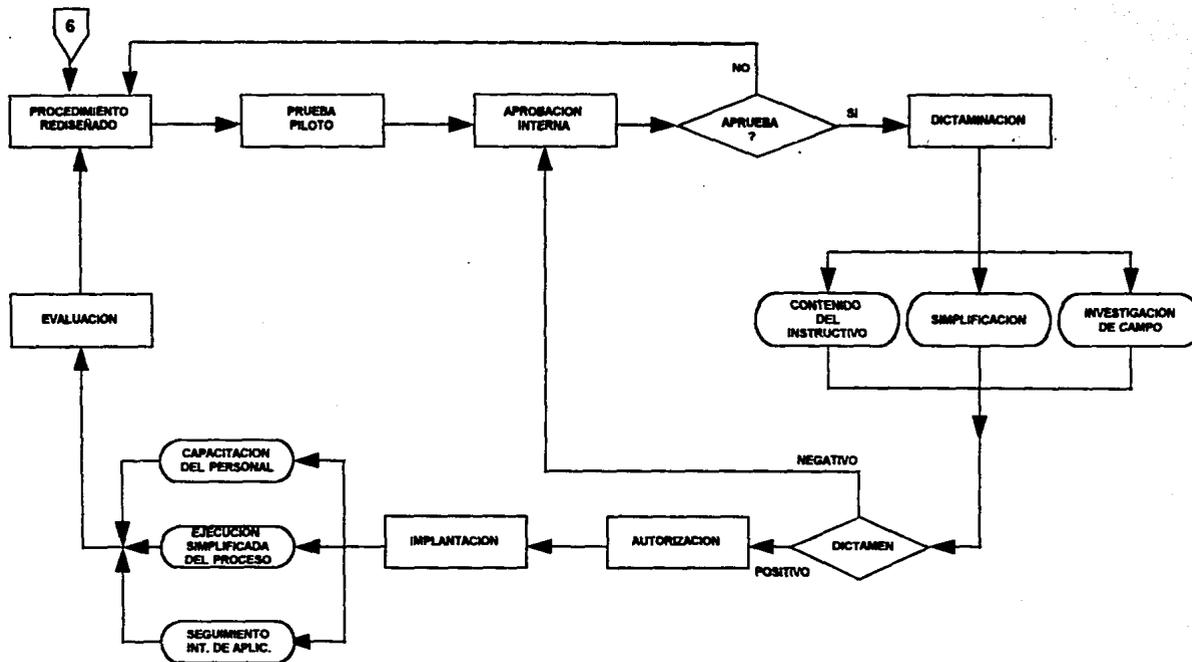
## 4. Esquema Metodológico para el Diagnóstico



## 5. Esquema Metodológico para Rediseño de Procedimientos



# 6. Esquema Metodológico para la Verificación e Implantación del Procedimiento Rediseñado



## CONCLUSIONES

### GENERALES

1. Con base en los antecedentes señalados en el primer capítulo, se afirma que el Programa de Simplificación implantado por el Ejecutivo Federal a partir del mes de agosto de 1984, se remonta y tiene su origen dentro del Proceso de Reforma Administrativa iniciado en el país en los años sesentas e institucionalizado con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976.
2. Desde el inicio de la Reforma Administrativa en México en 1965 se tuvo la clara idea de vincularla simultáneamente a un proceso de planificación, sin embargo, esto aún no se cumple de manera integral. La Reforma Administrativa al igual que la planeación se debe dar inicialmente a ciertos niveles, tal y como se ha conceptualizado en microreformas, mesoreformas y macroreformas, según el grado y nivel de aplicación. En este sentido, la Simplificación Administrativa también debe proyectarse de forma ascendente, es decir, de abajo hacia arriba y no como se ha venido instrumentando.

Lo anterior resulta válido en tanto que son las unidades administrativas, como células de la Administración Pública, quienes con un mayor acercamiento con la población pueden determinar y precisar sus necesidades, operaciones y criterios de reforma y simplificación. En tal virtud, se afirma que sí la ejecución de algunas acciones de Simplificación Administrativa requieren de la modificación y actualización del marco jurídico general, ésta deberá efectuarse.

3. Si bien los sistemas y procedimientos constituyen la infraestructura operativa de cualquier tipo de organización pública o privada, también se asegura que para garantizar el desarrollo y realización de la función administrativa que coadyuve a elevar la eficiencia y eficacia al interior de aquélla, se deben diseñar, implementar y eliminar procedimientos obsoletos, confusos y rutinarios por otros que faciliten la función administrativa de la organización y cumplan con los fines para los cuales fue creada. En este sentido, la Simplificación Administrativa debe ser también orientada, tanto por los sistemas y procedimientos de operación como por los objetivos que debe cumplir la organización como tal.
4. En razón de lo anterior, se afirma que uno de los criterios de mayor relevancia que debe orientar las acciones de simplificación son las operadas en todos aquellos procedimientos que juntos o derivados de una función contribuyan de manera objetiva a la sobrevivencia de un sistema o de una organización, y que no dependan en consecuencia, de métodos empíricos, juicios valorativos o de decisiones discrecionales de algunos funcionarios públicos, evitándose simplificar procesos irrelevantes y/o de apoyo que poco o nada contribuyen a la modernización de algún organismo público.
5. En tal virtud, se afirma que la mayoría de las acciones de simplificación administrativa instrumentadas a la fecha en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública, sólo se han enfocado hacia aspectos programáticos-presupuestales, administrativos, de apoyo y servicio al público, soslayándose acciones de simplificación de fondo que impliquen cambios radicales y sustantivos, ajustando la organización del sector público conforme a la dinámica social.

6. En consecuencia, es sólo a través de la revisión, análisis, implantación y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos, como instrumentos de investigación y técnica administrativa adecuada, lo que permite a la Administración Pública emplear criterios válidos y sobre bases firmes, para que ésta pueda estar en posibilidad de llevar a cabo acciones concretas de Simplificación Administrativa.
  
7. La Simplificación Administrativa implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de mejorar la acción administrativa del Estado.

En este sentido, la simplificación se puede entender como un proceso de revisión y análisis aplicable a la reducción de trámites en beneficio de la población pero también orientado a examinar el funcionamiento interno del Sector Público. Sin embargo, para que la simplificación administrativa se lleve a cabo de manera ordenada y dentro de un esquema de medidas teóricas y técnicamente válidas, es necesario establecer y difundir criterios e instrumentos de investigación y análisis que permitan dirigir, realizar e instrumentar acciones concretas y factibles de simplificación.

8. Con base en lo anterior, la Simplificación Administrativa no puede llevarse adelante, sólo estableciendo tiempos máximos de resolución, bajo un esquema

de tiempos y movimientos, tal y como ha operado hasta ahora. La Administración Pública debe simplificarse eliminando trámites innecesarios, suprimiendo pasos injustificados, evitando duplicidad de trámites, implementando formularios e instructivos que faciliten las decisiones y éstas además puedan delegarse tanto en las oficinas centrales como en el interior del país.

9. Adicionalmente, se considera que la Simplificación Administrativa que lleva a cabo el Ejecutivo Federal no podrá seguir siendo una simplificación por crisis y en respuesta a necesidades inmediatas de carácter económico, social o político, deberá ser una simplificación gradual, integral y planeada acorde con los nuevos términos y esquemas teóricos de productividad y calidad total incorporados recientemente a la ciencia administrativa, vigilando que las acciones emprendidas en la materia realmente sean contribuciones objetivas a la supervivencia de un sistema o de una organización pública o privada.
10. De igual forma, debe señalarse que ante la incertidumbre que presentan actualmente los diversos sectores de la sociedad al enfrentarse a la competencia externa prevista en el Tratado de Libre Comercio, resulta imprescindible realizar un mayor esfuerzo para instrumentar acciones útiles y benéficas de simplificación administrativa encaminadas a desregular la economía para dar oportunidad a los diversos factores de la producción de acceder, en la medida de lo posible, a un mercado saneado de burocracias que pudiera distorsionar su libre funcionamiento.

**ESPECIFICAS**

11. Es imposible la realización de acciones concretas de Simplificación Administrativa en SOCICULTUR, en tanto se carezca de una metodología adecuada que permita contar con la documentación de Sistemas y Procedimientos que fundamenten y avalen dichas acciones.
12. La documentación y análisis de Sistemas y Procedimientos es el método más eficiente, económico y productivo para establecer y llevar a cabo de manera real y útil acciones de Simplificación Administrativa en SOCICULTUR, los cuales deben atender y vincularse a las atribuciones y funciones encomendadas.
13. Las acciones de Simplificación Administrativa en SOCICULTUR son ineficientes y onerosas, mientras sean producto de decisiones discrecionales de funcionarios públicos fundamentadas en métodos empíricos y juicios valorativos, soslayándose instrumentos de investigación y análisis imprescindibles para la Simplificación.
14. Por lo anterior, se considera que en la medida en que se identifiquen y se vinculen las atribuciones, funciones y programas con los sistemas y procedimientos de una institución pública encaminada de fortalecer los aspectos culturales, cívicos y recreativos de la población, estaremos en posibilidad de dar mayor consistencia, amplitud, racionalidad y coherencia a la acción social y administrativa del Estado.
15. En este sentido, se considera que las acciones de simplificación no son privativas ni exclusivas de las dependencias y entidades encargadas de los

aspectos económicos, administrativos y políticos de la Nación, también se deben presentar y fortalecer en aquellas instituciones de carácter social, cultural y turístico, observándose un óptimo funcionamiento entre sus recursos y las actividades sustantivas asignadas.

16. Finalmente, se afirma que para alcanzar mejores resultados dentro de una Institución, no se requiere necesariamente de la realización de nuevas inversiones en material, equipo, personal y/o capacitación, sino de modificaciones de mayor impacto y trascendencia a partir de cambios efectuados en actitudes, en formas de pensar, en la motivación y en la organización, en sí la creación de una nueva cultura administrativa, que facilite las relaciones entre los administradores y los administrados.

**BIBLIOGRAFIA**

1. Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Ed. Mc. Graw-Hill.
2. Bravo Ramírez, Alicia. El Sistema de Administración de Personal y el Factor Humano. INAP.
3. Campero Cárdenas, Gildardo. La Reforma Administrativa en América Latina. México, INAP. serie PRAXIS. 1982.
4. Carrillo Castro, Alejandro. La Política y la Administración Pública en México. INAP.
5. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. INAP. 1975.
6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Experiencias Nacionales de Reforma Administrativa. México, 1979.
7. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Análisis, Diseño y Control de Formas, Guía Técnica para su elaboración. México 1978.
8. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos.

México, 1981.

9. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos. México. 1982.
10. Chiavenato, Idalberto. Administración de los Recursos Humanos. México, 1993.
11. Duhalt Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas. Ed. UNAM. 1977.
12. Escobar Valenzuela, Miguel. Democracia Burguesa: Lo Abstracto y lo Concreto. Revista Multidisciplina. UNAM. Acatlán.
13. Etzioni, A. Organizaciones Modernas. Ed. Uthea, México, 1980.
14. Fernández Aparicio, José y Cazorta Castro, Angelina, Productividad del Factor Humano. Ed. Alethia.
15. Fernández Arena, J. A. La Auditoría Administrativa. Ed. Limusa.
16. Fernández Arena, J. A. El Proceso Administrativo. Ed. Limusa.
17. Flores Cruz, Cipriano. La Administración Capitalista del Trabajo. Ed. Fontamara.
18. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México Ed. Porrúa. 1975.

19. Gallegos Figueroa, Irma. Las Unidades de Organización y Métodos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Tesis UNAM. 1974.
20. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos. Oficialía Mayor. D.D.F. 1985.
21. Informe de Simplificación Administrativa. SOCICULTUR. 1991-1993.
22. Kramis Joubanc, José Luis. Sistemas y Procedimientos Administrativos. Ed. PAC.
23. Lazzaro Víctor. Sistemas y Procedimientos. Ed. Diana. 1985.
24. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 19.
25. Manual de Organización de la Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.
26. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. XXI.
27. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP.
28. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Ed. Limusa.
29. Reyes Ponce, Agustín. Apuntes de Teoría de la Administración Ed. Limusa.

30. **Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Simplificación Administrativa. México 1986.**
31. **Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1971.**
32. **Solórzano Juárez, Carlos E. El Programa de Simplificación Administrativa del Departamento del Distrito Federal. Rev. UNAM. 61/62.**
33. **Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Ed. UNAM.**
34. **Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetaria. Ed. Océano.**

**ANEXOS**



SECTOR DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

**REPORTE DE LA VERIFICACION DE EXISTENCIA  
Y FUNCIONAMIENTO DE SISTEMAS DE OPERACION,  
DE INFORMACION Y DE CONTROL OPERATIVO**

EN LA DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL, CIVICA,  
CULTURAL Y TURISTICA

REPORTE DE LA VERIFICACION DE EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO  
DE SISTEMAS DE OPERACION, DE INFORMACION  
Y DE CONTROL OPERATIVO

DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL, CIVICA, CULTURAL Y TURISTICA

---

RESUMEN GENERAL DE RESULTADOS

---

DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A 58 UNIDADES:

EN CUANTO A SISTEMAS DE OPERACION

EN EL 48% LAS FUNCIONES NO SE ENCUENTRAN RESPALDADAS DOCUMENTALMENTE

EN EL 71% LAS RESPONSABILIDADES DEL PERSONAL NO ESTAN DELIMITADAS.

EN EL 98% SE TIENEN DEFINIDOS LOS PERFILES DE PUESTOS.

LOS RESPONSABLES EN LA OPERACION INDICARON QUE EL 93% DE LOS PARTICIPANTES SE AJUSTAN A LOS PERFILES DE PUESTOS REQUERIDOS

EN EL 5% EXISTE DESCRIPCION POR ESCRITO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE OPERACION Y SE CUENTA CON DIAGRAMAS DE FLUJO

EN EL 15% LA OPERACION ESTA RESPALDADA POR PROCEDIMIENTOS Y NO SE CUENTA CON DIAGRAMAS DE FLUJO

EN EL 3% LOS FLUJOS DE OPERACION SE ENCUENTRAN DIAGRAMADOS, AUNQUE NO ESTAN DESCRITOS LOS PROCEDIMIENTOS

EN EL 77% LA OPERACION NO SE ENCUENTRA RESPALDADA POR PROCEDIMIENTOS Y DIAGRAMAS

EN EL 19% SE UTILIZAN FORMATOS, MISMO QUE CUENTAN CON LOS INSTRUCTIVOS DE LLENADO CORRESPONDIENTES

EN EL 73% SE UTILIZAN FORMATOS, MISMO QUE NO CUENTAN CON LOS INSTRUCTIVOS DE LLENADO.

EN EL 8% NO SE UTILIZAN FORMATOS EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES

EN EL 24% SE TIENEN DISPOSICIONES JURIDICAS, LAS CUALES SE ENCUENTRAN CODIFICADAS

EN EL 61% SE TIENEN DISPOSICIONES JURIDICAS, LAS CUALES NO SE ENCUENTRAN CODIFICADAS.

EN EL 15% NO SE TIENEN DISPOSICIONES JURIDICAS

EN EL 45% SE CUENTA CON DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS CODIFICADAS

DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL, CIVICA, CULTURAL Y TURISTICA

EN EL 53% SE CUENTA CON DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS, NO ESTANDO CODIFICADAS

EN EL 2% NO SE CUENTA CON DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

EN EL 58% NO EXISTEN POR ESCRITO POLITICAS QUE NORMEN LAS FUNCIONES

EN EL 58% NO ESTAN CONSIGNADOS LOS LINEAMIENTOS QUE REGULEN LAS ACCIONES

EN CUANTO A SISTEMAS DE INFORMACION

EN EL 2% DE LOS FLUJOS DE INFORMACION SE ENCUENTRAN CLARAMENTE DEFINIDOS Y DIAGRAMADOS

EN EL 90% LOS FLUJOS DE INFORMACION SE ENCUENTRAN CLARAMENTE DEFINIDOS AUNQUE NO EXISTEN DIAGRAMAS DE DICHOS FLUJOS

EN EL 8% NO SE TIENEN DEFINIDOS LOS FLUJOS DE INFORMACION

EN EL 90% NO SE DISPONE DE POLITICAS POR ESCRITO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACION

EN EL 90% SE REGISTRA Y EVALUA LA INFORMACION GENERADA, EMITIENDOSE REPORTES DE RESULTADOS

EN EL 3% SE LLEVA REGISTRO DE LA INFORMACION, LA CUAL NO ES EVALUADA NI SE ELABORAN REPORTES DE RESULTADOS

EN EL 2% SE EMITEN REPORTES DE RESULTADOS, SIN LLEVAR REGISTRO DE LA INFORMACION GENERADA

EN CUANTO A SISTEMAS DE CONTROL OPERATIVO

EN EL 5% EXISTEN MECANISMOS DE CONTROL, LOS CUALES SE ENCUENTRAN POR ESCRITO Y GARANTIZAN EL ADECUADO DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES

EN EL 2% EXISTEN MECANISMOS DE CONTROL, LOS CUALES NO SE ENCUENTRAN POR ESCRITO, SIN EMBARGO NO GARANTIZAN UNA ADECUADA OPERACION

EN EL 2% EXISTEN MECANISMOS DE CONTROL, LOS CUALES NO SE ENCUENTRAN POR ESCRITO Y NO GARANTIZAN EL ADECUADO DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES

EN EL 3% NO EXISTEN SISTEMAS DE CONTROL

INVESTIGACION DE CAMPO SOBRE LOS FLUJOS  
DE OPERACION Y DE INFORMACION EN SOCICULTUR

1. NIVEL RESPONSABLE DE SU OPERACION: \_\_\_\_\_
2. ESTAN DEFINIDAS SUS FUNCIONES EN RELACION CON EL PROCESO? SI  NO
3. DONDE? \_\_\_\_\_
4. CUANTAS PERSONAS PARTICIPAN? \_\_\_\_\_
5. HAY PERFILES DE PUESTOS DEFINIDOS PARA QUIENES PARTICIPAN EN LA OPERACION? SI  NO
6. DONDE ESTAN DEFINIDOS? \_\_\_\_\_
7. DE LOS PARTICIPANTES EN EL PROCESO CUANTOS SE AJUSTAN A LOS NIVELES REQUERIDOS? \_\_\_\_\_
8. EXISTE UNA CLARA DIVISION DE LABORES EN LA OPERACION? SI  NO
9. DONDE ESTA DETERMINADO? \_\_\_\_\_
10. LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN, TIENEN ASIGNADAS CON PRECISION SUS RESPONSABILIDADES EN LA OPERACION? SI  NO
11. DONDE SE PRECISA ESA ASIGNACION? \_\_\_\_\_
12. LA OPERACION ESTA NORMADA POR DISPOSICIONES JURIDICAS? SI  NO
13. CUANTAS? \_\_\_\_\_
14. SE ENCUENTRAN CODIFICADAS? SI  NO
15. SON DEL CONOCIMIENTO GENERAL DEL PERSONAL QUE PARTICIPA? SI  NO
16. LAS CONSIDERAS ADECUADAS? SI  NO
17. LA OPERACION ESTA NORMADA POR DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS? SI  NO
18. CUANTAS? \_\_\_\_\_
19. SE ENCUENTRAN CODIFICADAS? SI  NO
20. SON DEL CONOCIMIENTO GENERAL DEL PERSONAL QUE PARTICIPA? SI  NO
21. LAS CONSIDERA ADECUADAS? SI  NO
22. SE HAN FIJADO POLITICAS ESPECIFICAS DE LA OPERACION? SI  NO
23. ESTAN CONSIGNADAS POR ESCRITO? SI  NO
24. DONDE? \_\_\_\_\_
25. SON DEL CONOCIMIENTO GENERAL DEL PERSONAL QUE PARTICIPA? SI  NO
26. SE CONSIDERAN ADECUADAS? SI  NO
27. SE TIENEN LINEAMIENTOS QUE REGULEN LA OPERACION? SI  NO
28. ESTAN CONSIGNADAS POR ESCRITO? SI  NO
29. DONDE? \_\_\_\_\_
30. SON DEL CONOCIMIENTO GENERAL DEL PERSONAL QUE PARTICIPA? SI  NO
31. SE CONSIDERAN ADECUADOS? SI  NO
32. ESTAN DESCRITOS LOS PROCEDIMIENTOS DE LA OPERACION? SI  NO
33. DONDE? \_\_\_\_\_
34. EL PERSONAL QUE PARTICIPA EN LA OPERACION TIENE CONOCIMIENTO DE ELLOS? SI  NO
35. SE AJUSTAN A LA PRACTICA? SI  NO
36. LOS FLUJOS DE OPERACION ESTAN DIAGRAMADOS? SI  NO
37. DONDE ESTAN DEFINIDOS? \_\_\_\_\_
38. EL PERSONAL QUE PARTICIPA EN LA OPERACION TIENE CONOCIMIENTO DE ELLOS? SI  NO
39. CORRESPONDEN AL DESARROLLO REAL DE LA OPERACION? SI  NO
40. SE UTILIZAN FORMATOS EN LA OPERACION? SI  NO
41. CUENTAN CON SU CORRESPONDIENTE INSTRUCTIVO DE LLENADO? SI  NO
42. DONDE SE ENCUENTRAN LOS FORMATOS E INSTRUCTIVOS? \_\_\_\_\_
43. EL PERSONAL QUE PARTICIPA EN LA OPERACION TIENE CONOCIMIENTO DE LOS FORMATOS? SI  NO
44. CONOCE LOS INSTRUCTIVOS? SI  NO
45. LOS UTILIZA? SI  NO

47. ESTAN ESTABLECIDOS MECANISMOS DE CONTROL? SI  NO
48. DONDE SE DESCRIBEN? \_\_\_\_\_
48. GARANTIZAN UNA ADECUADA OPERACION? SI  NO
49. ESTAN CLARAMENTE DEFINIDOS LOS FLUJOS DE INFORMACION? SI  NO
50. HAY DIAGRAMAS DE DICHS FLUJOS? SI  NO
51. DONDE SE LOCALIZAN? \_\_\_\_\_
52. HAY POLITICAS ESTABLECIDAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACION? SI  NO
53. DONDE SE DESCRIBEN? \_\_\_\_\_
54. SE LLEVA REGISTRO DE LA INFORMACION GENERADA? SI  NO
55. DICHO REGISTRO SE EFECTUA: MANUAL  ELECTROMECANICO  POR MEDIOS ELECTRONICOS
56. EL REGISTRO ES SUFICIENTE Y ADECUADO? SI  NO
57. LOS DATOS QUE SE REGISTRAN:  
SE DESAGREGAN  SE ACUMULAN  SE DESAGREGAN Y ACUMULAN
58. SE EMITEN REPORGES DE RESULTADOS? SI  NO
59. DICHS REPORGES SE HACEN EN FORMATOS ESPECIALES? SI  NO
60. CON QUE PERIODICIDAD SE FORMULAN LOS REPORGES? \_\_\_\_\_
61. SE EVALUA LA INFORMACION REPORTADA? SI  NO
62. QUEDA CONSTANCIA DE DICHA EVALUACION? SI  NO
63. DONDE? \_\_\_\_\_
64. A QUE NIVELES SE CANALIZA LA INFORMACION?  
MISMO NIVEL  INMEDIATO SUPERIOR  OTROS INTERNOS  OTROS EXTERNOS
65. LA INFORMACION GENERADA POR EL PROCESO ES CONDENSADA Y RELEVANTE DE ACUERDO A LOS NIVELES QUE SE CANALIZA? SI  NO
66. SE UTILIZA PARA TOMA DE DECISIONES? SI  NO
67. EN QUE NIVEL? \_\_\_\_\_

NOMBRE Y FIRMA DEL RESPONSABLE DEL PROCESO

CARGO

ANTIGUEDAD

## OBSERVACIONES

3

6

9

11

24

29

33

37

42

47

51

53

63

# INVENTARIO DE PROCEDIMIENTOS

F E C H A		
DIA	MES	AÑO

UNIDAD ADMINISTRATIVA: \_\_\_\_\_

ADSCRITO A: \_\_\_\_\_

SISTEMA _____
SUBSISTEMA _____
RESPONSABLE _____

P R O C E D I M I E N T O		O B J E T I V O	P R I O R I D A D	N A T U R A L E Z A	A M B I T O		O B S E R V A C I O N E S
N o .	N O M B R E				D E A P L I C A C I O N	T E R R I T . F U N C .	



## CUESTIONARIO PARA EL ANALISIS Y REVISION DE PROCEDIMIENTOS

UNIDAD DE TRABAJO:	FECHA	
NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO	CODIFICACION	
FACTORES	PREGUNTAS	AUTOEVALUACION
1. Cumplimiento de la base normativa	¿ Se cumplen las disposiciones juridico-administrativas que regulan el procedimiento?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
2. Funcionalidad de la base normativa	¿Facilitan las disposiciones juridicas el cumplimiento del procedimiento?	1 2 3 4 5 6 7 <u>8</u> 9
3. Organo	¿Se justifica la participación de todos los órganos en el procedimiento?	1 2 3 4 <u>5</u> 6 7 8 9
4. Equilibrio de cargas de trabajo	¿Es adecuada la distribución de trabajo asignado a los órganos que intervienen en el procedimiento?	1 2 3 4 <u>5</u> 6 7 8 9
5. Secuencia	¿Es adecuado el orden en que se desarrollan las actividades del procedimiento?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
6. Operación	¿Es necesario efectuar todas las operaciones que se realizan en el procedimiento?	1 2 3 <u>4</u> 5 6 7 8 9
7. Eficiencia	¿Se realizan las operaciones del procedimiento con la calidad requerida?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
8. Decisión	¿Se toman las decisiones en el momento oportuno?	1 2 3 4 5 6 <u>7</u> 8 9
9. Diseño del documento	¿Cuentan los documentos utilizados en los procedimientos con la distribución de espacios requeridos para concentrar la información?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
10. Información en el documento	¿Son claros y suficientes los datos convenidos en los documentos?	1 2 3 4 5 6 7 <u>8</u> 9
11. Copias del documento	¿Es necesaria la cantidad de copias formuladas para cada documento?	1 <u>2</u> 3 4 5 6 7 8 9
12. Distribución del documento	¿Se distribuyen los documentos en forma ágil y oportuna?	1 2 3 <u>4</u> 5 6 7 8 9
13. Archivo	¿Son necesarios los archivos utilizados en el desarrollo del procedimiento?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
14. Conocimientos	¿Conoce el personal que interviene en el procedimiento las operaciones del mismo?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9
15. Habilidad	¿Dispone el personal que interviene en el procedimiento de la destreza suficiente para el desarrollo de las operaciones?	1 2 3 4 <u>5</u> 6 7 8 9
16. Actitud	¿Manifiesta el personal que participa en el procedimiento buena disposición para la realización de las tareas?	1 2 3 4 5 <u>6</u> 7 8 9

# CONCENTRACION DE LA INFORMACION Y DETERMINACION DEL PERFIL DEL PROCEDIMIENTO

UNIDAD DE TRABAJO											FECHA								
NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO											CODIFICACIÓN								
FACTORES	FRECUENCIA									PROMEDIO	PERFIL								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.-Cumplimiento de la Base Normativa																			
2.-Funcionalidad de la Base Normativa																			
3.-Organo																			
4.-Equilibrio de Cargas de Trabajo																			
5.-Secuencia																			
6.-Operación																			
7.-Eficiencia																			
8.-Decisión																			
9.-Diseño del Documento																			
10.-Información del Documento																			
11.-Copias del Documento																			
12.-Distribución del Documento																			
13.-Archivo																			
14.-Conocimientos																			
15.-Habilidad																			
16.-Actitud																			

## CEDULA DE MEDICION DE RESULTADOS

<b>PROCEDIMIENTO:</b>	
<b>RESPONSABLE:</b>	
<b>PROCEDIMIENTO ANTERIOR</b>	<b>PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO</b>
<b>BENEFICIOS OBTENIDOS POR LA SIMPLIFICACION DEL TRAMITE.</b>	