



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA

EL GOBIERNO ELECTRONICO APLICADO EN LA
MODERNIZACION DE UNA INSTITUCION PUBLICA
MEXICANA. ESTUDIO DE CASO: PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR (PROFECO).

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
CLAUDIA CRISTINA MONTELONGO RAMIREZ



DIRECTORA DE TESINA:
LIC. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D.F.

2000



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 esta 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.

Tabla de Contenido

Proemio	1
I. Las Instituciones Modernas	4
A. Concepto de Institución	5
B. La importancia y el funcionamiento de las Instituciones	6
Las instituciones como restricciones	7
Las instituciones formales	7
Las instituciones informales	7
Las instituciones estatales	7
Las instituciones sociales	8
II. El Gobierno Moderno	9
A. El Gobierno como Institución	9
B. La Capacidad de Gobernar	11
C. El concepto de Gobierno Electrónico (e-government)	14
D. Etapas del Gobierno Electrónico	15
1. Publicar	15
2. Acceder a los Datos	16
3. Transacciones con usuarios	16
E. El contexto actual del Gobierno Electrónico y la experiencia de los Gobiernos de Chile, Suecia y Canadá	17
Etapas de adopción de las tecnologías de información en el Sector Público	18
III. La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)	23
A. Contexto bajo el que se crea la PROFECO	23
B. Actual Estructura Orgánica de la PROFECO	28
Oficina del Procurador Federal del Consumidor	29
Subprocuraduría de Servicios al Consumidor	30
Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia	31
Subprocuraduría Jurídica	31
Coordinación General de Investigación y Divulgación	32
Coordinación General de Administración	33
Misión y Visión de la PROFECO	34
C. Servicios que presta la PROFECO	34
Teléfono y fax del consumidor	34

Atención de quejas y denuncias	35
Atención a extranjeros	35
Conciliación Inmediata	35
Arbitraje	35
Organizaciones de consumidores	36
Módulos de orientación y atención a quejas	36
Información, orientación y educación de consumidores	36
D. Formas de atención a Quejas y Denuncias	37
Reclamación directa en las oficinas de la PROFECO	37
Denuncia o reclamación telefónica	38
Reclamaciones por correspondencia postal o correo electrónico	38
Reclamaciones por comités de consumidores	38
E. Programa de Información de Precios	40
<i>IV. Propuesta para aplicar el Gobierno Electrónico en la PROFECO</i>	43
A. La PROFECO como Institución de servicio público factible de aplicar las experiencias de un Gobierno Electrónico	43
B. Breve descripción de la presente forma de Atención a Quejas y Denuncias de la PROFECO	44
C. Propuesta de mejora de la forma de Atención de Quejas y Denuncias de la PROFECO	45
D. Breve descripción del presente Programa de Información de Precios	47
E. Propuesta para mejorar el Programa de Información de Precios	48
F. Beneficios para la PROFECO y Ciudadanía	49
Conclusiones	52
Bibliografía	56
ANEXOS	

Proemio.

En nuestro país se ha incrementado la actividad económica que ha provocado la existencia de una elevada y constante tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios. Por esta razón, resulta un gran reto abordar las propuestas para la modernización de un organismo que goza de un amplio reconocimiento social, por la destacada labor que ha venido realizando durante más de dos décadas en la defensa de los derechos del consumidor y en la promoción de la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; facultades que se han reservado al Gobierno Federal, a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Las funciones que ha venido ejerciendo la PROFECO, pueden valorarse en estrecha correlación con las directrices adoptadas, desde 1985, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, para la protección del consumidor en los países miembros.

Esta valoración debe partir de un reconocimiento del equilibrio que afrontan los consumidores en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación. Igualmente, debe considerar el derecho de los consumidores a tener acceso a bienes y servicios que no sean peligrosos, ni atenten contra su patrimonio y seguridad.

A este respecto, la PROFECO deberá promover la adopción de un sistema a través del cual, los consumidores puedan recibir, ya sea en sus hogares o en los lugares destinados por la Institución, una gran variedad de informes sobre precios, transportes, servicios comerciales, industriales o administrativos, estadísticas, reportes técnicos, etc., en resumen, significa tener el gobierno en nuestra casa.

El significado de la premisa anterior, se refiere a la interacción del gobierno con la población, aprovechando los avances de la nueva tecnología en la prestación de los servicios que otorga la Institución; esto, es parte de lo que se denomina "Gobierno Electrónico".

Con base en lo anteriormente expuesto, esta investigación tiene como objetivo demostrar que con la aplicación del Gobierno Electrónico, se puede ayudar a transformar a una Institución Pública en un organismo sólido y moderno con una alta eficiencia para atender los intereses de los consumidores en forma dinámica e integral; procurando que éste proceso sirva de apoyo a la modernización de los Sectores Productivos.

Para entender el propósito de la investigación, el presente documento se ha estructurado de la siguiente manera:

El primer apartado señala lo relativo a las instituciones, su concepto, importancia y funcionamiento, ya que el objeto de estudio de la investigación se refiere a una institución pública de carácter social que otorga servicios de relevante importancia para la comunidad mexicana.

El segundo apartado se refiere a la explicación de los que es el gobierno como tal y como institución, para que con ello sea más sencillo entender el concepto de Gobierno Electrónico, de esta forma se explica su contexto actual y se ejemplifica su aplicación en el gobierno de uno de los países latinoamericanos que ya están viviendo esta experiencia. Asimismo, se hace mención de la experiencia en los Gobiernos Canadiense y Sueco como otros países que han incursionado en esta materia.

El tercer apartado explica los antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), su actual estructura y los servicios que presta, haciendo especial referencia a aquellos por los que la institución es mayormente identificada por la población.

El cuarto apartado, presenta un diagnóstico sobre los problemas detectados en el funcionamiento actual de los principales servicios de la institución, así como una propuesta concreta para su mejoramiento y los beneficios que esto conllevaría tanto para el gobierno como para el sector social y privado.

Y finalmente, se exponen las conclusiones referentes a los beneficios que conlleva a que instituciones como PROFECO utilicen las nuevas tecnologías como forma de gobierno.

Resulta de gran importancia señalar que éste trabajo de investigación se enfoca al gobierno como prestador de servicios, y aunque es mucho más que eso, la PROFECO, que forma parte del propio gobierno, es una Institución de carácter social encargada de satisfacer y dirimir las demandas sociales que en su ámbito se generen, por ello se propone el hacer uso de las nuevas tecnologías de información para cumplir con sus fines y porque no puede quedar fuera de los avances en infraestructura que hacen más fácil la forma de trabar y de cumplir con los requerimientos sociales en materia de consumo.

I. Las Instituciones Modernas.

Desde nuestro nacimiento, todos formamos parte de una institución y desde nuestra integración a la vida social, los individuos formamos grupos; esos grupos se asocian, a otro nivel, formando organizaciones que de acuerdo a su dimensión, integran las Instituciones.

“Las organizaciones son instancias en las cuales los individuos se relacionan y organizan colectivamente o en grupo para emprender acciones colectivas...”¹ son formas sociales activas que se relacionan para hacer intercambios y que crecen tanto en forma como en función volviéndose complejas al incorporar el trabajo individual y convertirlo en colectivo, organizado y controlado por ellas mismas.

En las sociedades modernas, “las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente”², es decir, las organizaciones crecen formalmente en ámbitos específicos, delimitando sus acciones de manera muy puntual, ejemplo de ello son las organizaciones dedicadas al estudio de la pobreza, crecimiento de la población, auge de la economía, medicina, etc.

Al paso del tiempo, las organizaciones no se transforman en instituciones, ya que siempre serán un conjunto organizado con un objetivo determinado que perseguir; sin embargo, debemos señalar que en el momento en que las primeras, debido a sus actividades, se estructuran homogéneamente y crean un campo organizacional “que, en conjunto, constituye un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o

¹ Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones. p.478

² Powell, Walter W y Dimaggio, Paul J. (compiladores). Meycr, Jhon W. y Rowan, Brian en El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. p. 79

productos similares,³ crean transacciones que vinculan a las organizaciones entre si y que requieren ser reguladas por normas que les permitan controlar sus actividades y funciones por las que fueron creadas.

A. Concepto de Institución.

Para entender qué son las instituciones, comprendamos pues, el concepto de institución que, como organización, adquiere un doble sentido; primero, como un dato, es decir, como sistema de normas que estructuran un grupo social y que regulan sus actividades, su vida y; segundo, como un acto, como el acto de instituir en algo, refiriéndose al objeto predeterminado.

El concepto del término institución ha ido evolucionando acorde a los cambios mundiales. En el siglo XIX el término recibe un significado jurídico-político y se entendía por instituciones a los sistemas jurídicos, el derecho y las leyes que rigen una sociedad⁴. En los principios del siglo XX, el concepto se enfoca a la sociología como la ciencia de las instituciones y se les define "como un conjunto de actos o ideas completamente instituido que los hombres encuentran delante de ellos y que se les impone en mayor o menor medida"⁵, es decir, la formación de la personalidad humana como la educación y los valores familiares, ya que la familia como célula de la sociedad se convierte en la institución fundamental.

En el estudio de la sociología contemporánea, el concepto de institución se entiende como la estructura social, es decir, como la base del ordenamiento de la vida humana.

No podemos dejar de mencionar que estos conceptos plantean también el problema de autonomización de las instituciones, ya que creadas por la sociedad, terminan por dominarla y juzgarla.

³ Ibid., p. 106

⁴ Una sociedad es un conjunto que "...se integra por hombres semejantes para que de su unión se componga una asociación de individuos libres llamada sociedad." Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. p.10

⁵ Lapassade, Georges. Grupos, organizaciones e instituciones. p. 213

Ahora bien, señalemos el término institución que acorde a los conceptos actuales, no dista mucho de sus orígenes. Así, North define a las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico"⁶ y Ronald L. Jepperson considera que "la institución representa un orden o patrón social (refiriéndose a secuencias de interacción estandarizadas) que ha alcanzado cierto estado o propiedad"⁷, es decir, las instituciones como patrones sociales se deben a los procedimientos rutinarios de la organización y no al crecimiento colectivo de la misma.

De esta forma, y siguiendo su evolución conceptual, se entiende a las instituciones como *el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales*. De aquí, se desprende la importancia de las mismas para el desempeño de las actividades que exige una sociedad económicamente activa y politizada.

B. La importancia y el funcionamiento de las Instituciones.

Si bien las instituciones son reglas que definen las preferencias individuales y que atienden a las necesidades de la colectividad, entonces, éstas deben estar encaminadas al bienestar de toda sociedad.⁸ Acorde a lo anterior y con el actual concepto, las instituciones, como construcciones que las sociedad erige con determinadas características que se definen de acuerdo a la cultura y economía de una sociedad, se pueden clasificar de la siguiente forma:

⁶ Ayala Espino, José. Op. Cit. p. 321

⁷ Powell, Walter W y Dimaggio, Paul J. (compiladores) Op. Cit. p. 196

⁸ En este contexto, bienestar social, "se refiere al bienestar de una sociedad o comunidad en general. Este concepto alude expresamente a la dimensión social o colectiva en la cual se agrega el bienestar (lo bueno) de cada uno de los individuos. En ocasiones se afirma que el bienestar individual no necesariamente coincide con el bienestar social." Ayala Espino, José. Op. Cit. p.455

Las *instituciones como restricciones* se identifican como “el conjunto de prohibiciones y permisos que limitan el intercambio y las elecciones individuales y de grupo”,⁹ entiéndase como el conjunto de reglas que permiten (o no) la interacción económica, política y social de un país.

De esta forma, dichas instituciones, dan paso a las *instituciones formales* como “las reglas escritas en las leyes y reglamentos y que son creadas por los individuos para afrontar problemas específicos de coordinación económica, social y política”¹⁰, aquí podemos catalogar la Constitución Política de nuestro país, ya que de ella emanan las reglas de convivencia económica, política y social que rigen al Estado¹¹ como la Institución de la cual, todos formamos parte, por lo que se refiere al ámbito del dominio público¹². La aplicación y cumplimiento de éstas, es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.

Distintas a las anteriores, las *instituciones informales* se definen como “las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres.”¹³ Se refieren a los valores, conducta, ideas y tradiciones de una sociedad y no se requiere de ningún poder coercitivo para su cumplimiento, por lo que se refieren al ámbito privado.

A su vez, de las instituciones formales se derivan las *instituciones estatales* que se conceptualizan como “las normas, leyes y reglas impuestas a los individuos o a las comunidades, y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado”¹⁴, es decir, aquellas que se imponen a los individuos o comunidad y que

⁹ Ibid., p. 319

¹⁰ Ibid., p. 323

¹¹ En este contexto y de acuerdo con Ricardo Uvalle, entendamos al Estado como “una organización que debe cumplir objetivos, regular el orden público y político y dotado de atribuciones y medios para conseguir el bienestar social... “Como institución, deberá responder a los imperativos de la sociedad.” Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. pp. 136-137. De este modo, el Estado “recoge y unifica las manifestaciones sociales o convencionalismos sociales hacia disciplinas que se dan en el ámbito social, como son la ética, la economía, el derecho y la religión.” Arnaiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. p.13

¹² Se entiende por dominio público todo aquello que se hace del conocimiento general de una sociedad.

¹³ Ayala Espino, José. Instituciones y economía. p. 67

¹⁴ Ayala Espino, José. Mercado... p. 324

se enmarcan en el plano jurídico de derechos, obligaciones y contratos. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.

Asimismo, de las informales emanan las *instituciones sociales* como “las convenciones que se establecen en una determinada sociedad y son voluntariamente creadas y cumplidas por los individuos”¹⁵, lo que significa que estas descansan en la responsabilidad de cada individuo. Ejemplo de ello, son las organizaciones como clubes sociales y/o las instituciones de carácter religioso, entre otras.

Independientemente del tipo de instituciones de acuerdo a su origen (formal o informal), funcionan como “estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades.”¹⁶ Así, podemos señalar que éstas surgen como respuesta a la demanda de soluciones para los conflictos y controversias entre los individuos o grupos de la sociedad y como ya se señaló, se originan por una decisión individual, pese a ello, su diseño y operación se enmarcará en los procedimientos acordados entre los mismos individuos.

Se concluye señalando que las instituciones funcionan como difusoras de la información que los individuos necesitamos para nuestra interacción, es decir, como organizadoras de la vida diaria y no sólo refiriéndonos al ámbito social, sino enmarcándolas como entes que estructuran también, el ámbito político y económico de un país. Asimismo, fungen como promotoras de la vigilancia y cumplimiento de los derechos, obligaciones y contratos que se nos imponen en el marco jurídico como sociedad.

Cabe señalar, que las instituciones estatales emanan del Estado mismo como Estado “dominante”, ya que éste genera sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones.

¹⁵Ibid., p. 323

¹⁶ Powell, Walter W y Dimaggio, Paul J. (compiladores) *Op. Cit.* p. 198

II. El Gobierno Moderno.

A. El Gobierno como Institución.

Para comprender el concepto de Gobierno como Institución es necesario señalar qué es el gobierno y, la forma más sencilla de entender su significado es, de acuerdo a Bodino, verlo como "la organización del Estado teniendo en cuenta sus fines"¹⁷, es decir, cómo el Estado se organiza en relación con sus funciones.¹⁸

Aplicando esta definición al contexto del mundo actual, es aún más sencillo entender al gobierno como "...el mecanismo que empleamos para adoptar decisiones que afectan a la comunidad: ¿qué hacer con la gente sin empleo?, ¿qué tipo de educación impartir?... Es la manera en que proporcionamos servicios en beneficio de la sociedad: protección del medio ambiente, seguridad pública, etc... Es la manera en que resolvemos problemas colectivos, en que reflexionamos sobre los problemas con que se enfrenta la sociedad de hoy en día: crimen, pobreza, carencia de vivienda, desempleo, analfabetismo, asistencia médica. ¿Cómo resolvemos estos problemas?, mediante la acción colectiva y ¿cómo actuamos colectivamente?, a través del gobierno."¹⁹

¹⁷ Citado por Aurora Arnaiz en Estructura... p.12

¹⁸ Aquí debemos señalar que nos estamos refiriendo al Estado moderno, aquél que tiene una estructura basada en su territorio, pueblo y poder y que cuenta con una organización, es decir, soberanía (que le da el propio pueblo como facultad jurídica para crear y garantizar el derecho), representación política (gobernantes y gobernados) y una división de poderes que ya conocemos: Ejecutivo (Jefe de gobierno), Legislativo (Congreso) y Judicial (Tribunales, Jurados, Jueces).

Para fines de éste trabajo, entendamos por modernización el "proceso que consiste en mejorar, crear y aplicar una tecnología innovadora", de esta forma, modernizar al Estado, significa "mejorar su aptitud para asimilar los procesos de cambio en los aspectos de incorporar la utilidad de la tecnología en la conducción de la sociedad; institucionalizar la emergencia de nuevos grupos sociales; ampliar la forma de gobernar con base en la democracia y libertad pública; absorber crecientes demandas en competencia; conseguir el bienestar por el lado de una economía de costos compartidos y corresponsabilidad ciudadana"; entonces podemos hablar de un Estado moderno que tiene por objeto "mejorar las capacidades de gobierno para conseguir que la sociedad sea dirigida no sólo con democracia, sino con eficiencia económica y bienestar". Apuntes del seminario de titulación por tesina dirigido por la Profesora Rina Aguilera, mayo-septiembre del 2000. (03.06.00)

¹⁹ Osborne, David y Ted Gaebler. La reinvencción del Gobierno. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público, p.18 "La palabra gobierno proviene de una voz griega que significa llevar el timón. La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar y el gobierno no es bueno remando." E. S. Savas. p.55.

Considerando estas reflexiones, el gobierno es la forma en que un Estado se constituye para regirse asimismo y a su población y la forma de constituirse y verse de manera tangible, es a través de las instituciones, que de acuerdo a lo señalado en el apartado anterior, éstas muchas veces no son demandadas por la sociedad, pero sí necesarias para su funcionamiento, y es aquí donde el gobierno participa como encargado del diseño y operación de las mismas, así como de su vigilancia y cumplimiento, ya que representan el brazo ejecutor de las políticas que rigen el camino de un país.

Si bien el gobierno se hace tangible a través de sus propias instituciones, no podemos omitir su relación con los ciudadanos, siendo éstos la razón de sus acciones. Los ciudadanos somos todos aquéllos individuos que formamos parte de un Estado (a pesar de que constitucionalmente se considere ciudadanos a los individuos que obtienen mayoría de edad por el hecho de que en ése momento somos capaces de tomar nuestras propias decisiones), por ello el gobierno debe fungir como un mecanismo para la toma de decisiones encaminadas al bien de la ciudadanía.

Por lo tanto, en la actualidad, la relación entre el gobierno y los ciudadanos, se da como una relación de acciones entre ambos, es decir, el primero debe cubrir las necesidades básicas de los segundos (empleo, salud, etc.) para su propio desarrollo y, una vez cubiertas éstas necesidades, los ciudadanos podemos actuar de manera conjunta con el gobierno para cubrir otro tipo de necesidades o problema colectivos (seguridad, educación, entre otros).

“Los gobiernos son instituciones que tienen por objeto conseguir resultados. Tienen como misión racionalizar la complejidad organizada que es la sociedad. Sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales. Su gestión por eso requiere ser creativa, productiva y transformadora, para que la vida civil y pública sean activas.”²⁰

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 62

Ampliando esta idea en el cumplimiento de la satisfacción ciudadana con el servicio recibido por parte del gobierno, es importante incorporar algunos conceptos mencionados en el documento *Buenas Prácticas en el Servicio Centrado*, creado por la *Red de Servicio Centrada en el Ciudadano (Citizen-Centred Service Network)*²¹. Este documento establece el *Modelo de Brecha de Servicio* que sirve para monitorear el servicio que un gobierno presta a sus ciudadanos, así como la percepción que éstos tienen del mismo.²² Dicho modelo establece que el nivel de satisfacción del ciudadano es la diferencia de la expectativa que tiene de un servicio determinado contra el servicio que en realidad recibe. Este resultado se denomina como el *Desempeño del Servicio*. Una manera de identificar las áreas de mejora crítica en los servicios que un gobierno brinda, es a través de identificar aquellos servicios en los que la importancia percibida de éstos sea alta mientras que el desempeño sea bajo, dando por resultado una *Brecha de Servicio* importante.

B. La Capacidad de Gobernar.

Siguiendo la línea de relación gobierno-ciudadanos, es importante señalar la capacidad de gobernar del Estado como cabeza regente de una Nación, es decir, debemos evaluar la capacidad que el gobierno tiene para tomar decisiones de bienestar por sí mismo o con el apoyo de la propia sociedad y de las empresas que no forman parte de su aparato. "La afirmación de que los gobiernos constituyen la forma primaria y decisiva de gobernación choca con las opiniones que minimizan la importancia de los gobiernos cuando se compara con la importancia de la <<mano oculta>> de los mercados y otros mecanismos similares de decisión pública, o con la <<sociedad civil>> que, en ocasiones, es considerada determinante en las actividades gubernamentales."²³

²¹ La *Citizen-Centred Service Network* fue establecida en 1997 por el Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial (*Canadian Centre for Management Development*) y su propósito es el acelerar la implementación de el enfoque "centrado en el ciudadano" en el Servicio Público Canadiense, a través de diversas acciones de investigación y colaboración entre las distintas provincias del Canadá.

²² D. Marie Blythe y D. Brian Marson *Good Practices in Citizen-Centred Service*. Editado por el *Canadian Centre for Management Development*. pp. 1-9.

²³ Dror, Yehezkel. *La Capacidad de Gobernar*. p. 35

De acuerdo con la cita anterior, podemos señalar que, en la actualidad, el gobierno por sí mismo no debería tomar las decisiones para el desarrollo nacional, ya que recibe, de alguna manera, aportaciones de los diversos mercados y de las organizaciones que están trabajando para mejorar el nivel de vida de la población en general, estos dos grupos, organizaciones y mercados, están evolucionando en función del desarrollo global, por lo que cada día adquieren más fuerza en la toma de decisiones conjuntas con el gobierno. Esto significa que el gobierno también se está adaptando a la nueva forma de gobernar que, sin perder la característica de soberanía nacional, se enmarca en el desarrollo mundial.

Sin embargo, no podemos dejar de lado la importancia de estar preparados para los cambios tan vertiginosos que el desarrollo mundial está trayendo consigo, entre ellos, se encuentra la rápida y cambiante evolución de nuevas tecnologías que son utilizadas para hacer más eficiente la forma de gobernar. En esta materia en particular, debemos estar conscientes de que la sociedad y el gobierno deberán trabajar de manera conjunta para adaptarse a las nuevas transformaciones, de otra forma, podría ocurrir lo que el propio Dror señala: "Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio. Aunque parece que los pueblos aprenden a usar las nuevas tecnologías y a alterar su estilo de vida con relativa facilidad, el ajuste tiende a ser meramente instrumental, y entraña más un cambio superficial de conducta que un profundo conocimiento de sí mismos."²⁴

Es decir, actualmente, este cambio en la forma de gobernar con nuevas tecnologías, ha sido aceptado de manera lenta y gradual, ya que de esta forma tanto el gobierno como la sociedad se están adaptando conjuntamente a las nuevas formas de trabajo, prestación de servicios y satisfacción de necesidades.

²⁴ Ibid.. p. 77

Al mismo tiempo, no podemos señalar que esa adaptación a los nuevos cambios deba ser aceptada porque el desarrollo mismo nos está obligando a hacerlo. Debemos aceptar los cambios con la preparación necesaria para ello, de tal forma que una de las tareas del gobierno actual debe concentrarse en la responsabilidad de educar a su sociedad para hacer frente a dichos cambios. "Las tareas de responsabilidad implican la evaluación de situaciones y el desarrollo de objetivos realistas básicos para la política, y son la base para lograr el consenso y generar políticas amplias, que dirijan el progreso social en la dirección deseada."²⁵

De tal forma que el gobierno se ve en la necesidad de alentar el aprendizaje social impulsando la creatividad y la innovación y no puede eludir la responsabilidad de importantes funciones educativas, ya que su influencia en la sociedad se ve, ya no como encargado de establecer centros de educación, sino que va más allá de ello, es decir, el gobierno funge como ejemplo de una cultura: "Más que al sistema escolar, la cuestión atañe a los políticos de alto nivel, que no son conscientes de su influencia, negativa o positiva, en la educación, y están mal preparados para llevar adelante la esencial <<forja de almas>>."²⁶

Al mismo tiempo que el gobierno debe cumplir esta tarea para prepararnos en el nuevo entorno, debe rediseñar su forma de gobernar, haciendo partícipes a los agentes sociales para cumplir funciones, exigir y apoyar en ese rediseño de gobernación a través de propuestas conjuntas que permitan unir esfuerzos para mejorar la capacidad de gobernar, concentrándose en tareas de responsabilidad que conformarán el futuro.

"Los gobiernos sobrecargados de problemas que requieren inmediata atención suelen descuidar estas tareas de responsabilidad porque son en extremo exigentes"²⁷

²⁵ Ibid., p. 127

²⁶ Ibid., p. 134

²⁷ Ibid., p. 127

C. *El concepto de Gobierno Electrónico (e-government).*²⁸

El uso de la tecnología como una herramienta para el desempeño laboral ha dado pie a la introducción del término Gobierno Electrónico, mismo que no tiene una definición exacta pero que se puede conceptualizar como "la manera en que los gobiernos y los ciudadanos interactúan día a día, utilizando las tecnologías de Internet²⁹ que les permite explorar nuevas maneras de crear conocimiento y de involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones"³⁰.

Otra manera de entender el Gobierno Electrónico es analizando el concepto "e-business"³¹ que parte de la idea del uso de la tecnología para disminuir la *Brecha en el Servicio*³², es decir, utilizar las tecnologías de Internet en los procesos de operación de cualquier institución.

Asimismo, y de acuerdo a la definición de la Consultora Gartner Group "...un Gobierno Electrónico, mejor conocido con el término "e-government", está integrado por todas las herramientas que permiten optimizar servicios, una mejor participación de la ciudadanía y hacer más eficientes los procesos entre las instituciones gubernamentales."³³

²⁸ Para este apartado no se encontró bibliografía tratando el tema de Gobierno Electrónico desde un punto de vista académico, por lo que se tuvo que recurrir a fuentes no académicas, como lo son distintos documentos de difusión de empresas privadas de Tecnologías de Información así como a organizaciones extranjeras como la OCDE, la ONU y el Banco Mundial.

²⁹ Internet es la red computacional que conecta a millones de computadoras de todo el mundo, cuyos orígenes están en las redes militares de los EUA de los años 70.

³⁰ David Agnew. Director Ejecutivo del programa de investigación *Governance in the Digital Economy*, el cual corre a cargo de la empresa consultora Digital 4Sight situada en Toronto, Canadá. Entrevista brindada a la empresa Unisys Corporation en Septiembre del 2000. <http://www.unisys.com/execmag/journal/feature1.htm>.

³¹ *E-Business* es un término acuñado por la International Business Machine (IBM), y que se refiere a cualquier empresa que utiliza el Internet para establecer transacciones comerciales en alguna de las siguientes dos modalidades: con otras empresas (*Business to Business*) o con sus consumidores (*Business to Consumers*).

³² D. Marie Blythe y D. Brian Marson *Op.Cit.* p. 10 En el mismo documento se establece que hay varias herramientas para cerrar la *Brecha en el Servicio*, entre las cuales podemos nombrar las siguientes: a) Nuevas formas organizacionales. b) Uso de tecnología. c) Otras herramientas, como son el establecer estándares de servicio, mejora de procesos, administración de la calidad, etc.

³³ "EU tendrá gobierno electrónico e-government en el 2005" en *El Financiero*. México, 17 de abril de 2000 p. 41

Aplicando este concepto en la Administración Pública³⁴, como ciencia y herramienta que utiliza un gobierno para el diseño, implementación, promoción y evaluación de las políticas que le permiten desempeñarse de forma eficiente y cuyo alcance se refiere al campo de estudio de las organizaciones de carácter público manifiesto en sus instituciones, las cuáles están constituidas por la sociedad que demanda la acción del Estado a través de su gobierno, podemos definir el concepto de Gobierno Electrónico como *aquel que ha decidido incorporar las tecnologías de Internet dentro de su funcionamiento* con alguno de los siguientes objetivos: ahorrar tiempo, reducir costos, mejorar la efectividad, incrementar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que recibe del gobierno, facilitar el desarrollo económico, y/o revigorizar la actividad de la comunidad, así como su calidad de vida.

D. *Etapas del Gobierno Electrónico*

Se reconocen al menos las siguientes tres etapas por las que los gobiernos atraviesan al integrar a Internet en sus funciones y convertirse así en un Gobierno Electrónico:³⁵

"1. *Publicar*: en esta etapa se decide hacer accesible información a través de Internet, por medio de un Portal de Información³⁶.

³⁴ "La Administración Pública se refiere a la organización de hombres y materiales para lograr los fines del Estado. En este sentido, como disciplina, se entiende por Administración Pública el arte y la ciencia de los asuntos del Estado..." Omar Guerreo. Teoría Administrativa de la Ciencia Política, p. 33 Asimismo, "Por Administración Pública se entiende, en el uso común, las actividades de las ramas de los gobiernos locales, estatales y nacionales; comités independientes y comisiones establecidas por el congreso y las legislaturas locales; corporaciones gubernamentales; y otras agencias de carácter especializado. Específicamente se excluyen a las agencias judiciales y legislativas dentro del gobierno y la administración no-gubernamental". Herbert A. Simon. Victor A. Thompson & Donald W. Smithburg. Public Administration, p.7

³⁵ Algunas empresas como la International Business Machine (IBM) establecen que los gobiernos atraviesan por 3 etapas, mientras que para otra parte empresas como Unisys establecen cuatro etapas, siendo las tres primeras las mismas que las presentadas en este trabajo más una cuarta llamada Transformación, en la cual establece actividades de misión crítica que se proveerán de manera inalámbrica. (Unisys Corporation. The Future of Electronic Government. Eric Schoeniger. Septiembre 2000. Publicación en Internet).

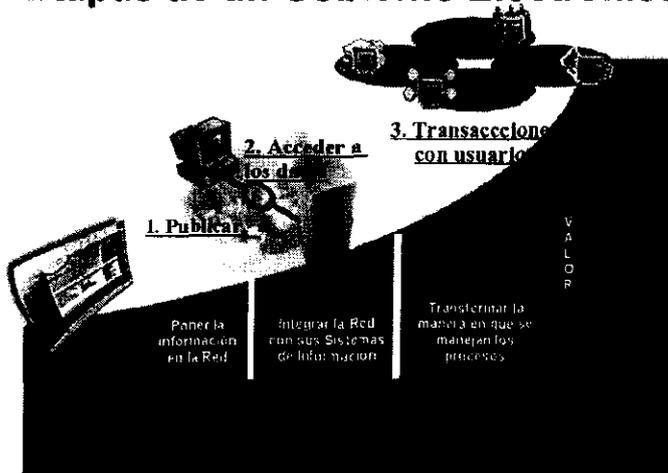
³⁶ Un Portal es aquella "página electrónica" de Internet (Homepage) a través de la cual se proporcionan distintos servicios.

2. *Acceder a los Datos:* consiste en integrar Internet a los sistemas de información internos de una institución, y poner a disponibilidad de los usuarios dicha información. Un ejemplo de esto, es poner a disposición de la ciudadanía, información general de los estados actuales que guardan los procesos de compras gubernamentales, entre otros datos, todo esto en tiempo real.

3. *Transacciones con usuarios:* esta etapa es la última y más difícil de realizar por parte de un gobierno, ya que implica la transformación interna de sus procesos, para así hacerlos disponibles a sus usuarios. Un ejemplo de este tipo, son los proyectos que varios gobiernos mundiales tienen para poder realizar votaciones desde Internet, no importando el lugar en el que se encuentre el ciudadano.³⁷

Esquemáticamente podemos visualizar estas etapas como se presenta a continuación:

Etapas de un Gobierno Electrónico



Fuente: Mark Formant.- "e-government: e-business in Federal, State and Local Government. (High Performance Government for the 21st. Century)." IBM Global Services. IBM Global Services.

³⁷ Comentarios: Ing. Rogelio Medina Kosse, Sales Transformation Manager, Latin America. IBM de México, S.A.

E. El contexto actual del Gobierno Electrónico y la experiencia de los Gobiernos de Chile, Suecia y Canadá.

Para comprender la función del Gobierno Electrónico, debemos conocer su contexto actual, así podremos ver cómo se ha aplicado en la vida institucional de otros países.

La adopción exitosa de las nuevas tecnologías tiene un efecto significativo en la viabilidad organizacional³⁸ y su desempeño. Mientras que en la Era Industrial las formas organizacionales están bien adaptadas a las tecnologías de eficiencia y especialización, las tecnologías de la Era de la Información presuponen organizaciones que conllevan a compartir flujos de información, comunicación síncrona y pensamiento analítico. En suma, las organizaciones están cambiando.

Las organizaciones de la Era Industrial están formadas por estructuras y culturas que facilitan la toma de decisiones jerárquica, que requieren trabajos especializados y definidos de manera precisa, y métodos de producción orientados a la eficiencia. En la Era de la Información, la estructura y cultura ha evolucionado para crear organizaciones donde las decisiones y las comunicaciones pueden ocurrir en cualquier parte de la organización, los trabajos son más fluidos y la flexibilidad y atención, tanto a ciudadanos como a clientes, es altamente valorizada.

En un trabajo de investigación recientemente publicado por Richard Heeks, sobre experiencias en todo el mundo acerca de gobernar con apoyo de Tecnologías de Información, sugieren que una distinción sea hecha entre Tecnologías de Información y Sistemas de Información:

³⁸Entiéndase en el contexto a la organización de una institución.

- “Las Tecnologías de Información (TI) pueden ser definidas como aquéllas tecnologías de computación y telecomunicaciones que proveen de medios automáticos para manejar la información. De esta manera TI se refiere al equipo, es decir tanto el *hardware* (tangibles) como el *software* (intangibles).”
- Los Sistemas de Información (SI) son sistemas con componentes humanos y tecnológicos que aceptan, almacenan, procesan, emiten y transmiten información. De esta manera TI, en si mismo, no es útil ya que debe formar parte de un SI para poder realizar una función.”³⁹

Etapas de adopción de las tecnologías de la información en el Sector Público

En el mismo trabajo, Heeks sugiere que los responsables del Sector Público, de manera similar a sus contrapartes en otros sectores, pasan a través de cuatro etapas de entendimiento para responder al reto tanto de las TI como de los SI.

Estas cuatro etapas son las siguientes:

1. *Ignorancia*: se desconocen tanto las TI como los SI.
2. *Aislamiento*: se está consciente únicamente de las TI.
3. *Idolatría*: se está involucrado sólo en reformas relacionadas con las TI.
4. *Integración*: se ve a las TI y a los SI como interdependientes.

Las experiencias citadas son consistentes con los reportes de la OCDE y otros grupos: en general, la mayoría de los países reconocen los retos de la cuarta etapa, así como la necesidad de integrar tanto los aspectos técnicos como administrativos en la reforma para la gerencia pública y la gerencia social.⁴⁰

³⁹Heeks, Richard. “Reinventing Government in the Information Age” in Routledge Research in the Information Technology and Society. p. 296

⁴⁰Acorde a Ricardo Uvalle, la gerencia pública y la gerencia social son parte de las tecnologías del poder que deben ser utilizadas para mejorar los rendimientos de la acción gubernamental en favor de la vida pública. En su análisis de la gerencia pública, la clasifica como “una modalidad de la acción gubernamental que pone énfasis en la gestión de los asuntos públicos combinando variables socio-políticas y económicas vinculadas con los aspectos de gobernabilidad y la democracia política”. No podemos decir que la gerencia pública es igual a la privada, ya que la primera “se caracteriza no sólo porque administra y aprovecha recursos, sino porque lleva a cabo el diseño de políticas” con

Los ejemplos para ver que la evolución de la informática ha tenido un gran impacto en la sociedad, ya que ha permitido que la información y el conocimiento se expandan en cantidad y fácil acceso, son los casos de los Gobiernos Chileno, Canadiense y Sueco. En particular haremos énfasis en la experiencia del Gobierno Chileno como uno de los países de Latinoamérica más avanzados en lo que se refiere a la aplicación del Gobierno Electrónico.

De acuerdo con los servicios que proporciona a través de Internet, el Gobierno Chileno ha definido las siguientes categorías de Portales de información:

1. Difusión Corporativa Básica.
2. Servicios de Información con Valor Agregado.
3. Prestadores de Servicios Interactivos.

Estas distintas categorías corresponden a las mismas Etapas de un Gobierno Electrónico señaladas en la explicación del concepto, y que corresponden a *Publicar, Acceder a los Datos y Transacciones con Usuarios*, respectivamente.

En la etapa de *Difusión Corporativa Básica*, el Gobierno Chileno ha diseñado una página en la que se puede encontrar todo tipo de información relacionada con el Gabinete Ministerial de Chile y todas aquellas dependencias que lo integran. Reúne información como la misión, las autoridades, guías y servicios, contactos y trámites a seguir de acuerdo a lo que se está buscando. Como su nombre lo indica, es una página que difunde información de las instancias gubernamentales y las actividades propias de cada una de ellas, con el objeto de dar a conocer a la población, la conformación del Estado Chileno.⁴¹

referentes como "la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos." Asimismo, Uvalle define a la gerencia social como "otra modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos"... Esta gerencia se encuentra estrictamente encaminada al bienestar social y se explica en una sociedad activa. Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros...* pp. 107-138.

⁴¹ http://www.estado.cl/top5/cat_difu.htm

En la segunda etapa, *Servicios de Información con Valor Agregado*, el Gobierno de Chile, introdujo cambios en los servicios públicos, lo que significó, en términos generales, modernizar procedimientos de gestión y estilos de trabajo y fundamentalmente, girar el foco de atención desde las necesidades de la burocracia hacia las necesidades de la gente. De esta manera, se impuso el tránsito hacia un estilo generalizado de organización y gestión estatales cualitativamente distinto y superior al existente en la actualidad, centrado en elevar la calidad y el acceso a la información sobre la política social del gobierno, particularmente, respecto a la información sobre los beneficios y programas sociales estatales. En este contexto, a través de la División de Organizaciones Sociales, el Ministerio Secretaría General de Gobierno, se propuso contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

En respuesta a lo anterior, el gobierno presentó el Manual de Trámites en la Administración Pública, el cual ha sido de mucha utilidad para el acceso expedito y veraz a la información por parte de la ciudadanía en general. Con esta publicación se facilitó a la gente el acceso a la información sobre los trámites más usuales en la Administración Pública, cuya intención es mejorar en contenido y calidad su labor de facilitadores de la comunicación Gobierno-Ciudadanía, ya que a través de esta publicación, se hace del conocimiento de la población, básicamente en qué consiste el trámite y a quienes está dirigido, qué documentos deben presentar y a dónde deben dirigirse.⁴²

En la última etapa, *Prestadores de Servicios Interactivos*, el Gobierno de Chile a puesto a disposición de la población, un moderno sistema que les permite consultar, pagar, denunciar, etc., en forma electrónica sus dudas, obligaciones o quejas respecto a un servicio o contribución. Este sistema se ofrece tanto a los que tienen acceso a Internet, como a los usuarios que no tienen acceso a ésta, pero que con su aplicación y a través de la vía telefónica pueden recibir copia de la documentación por medio de un fax.

⁴² http://www.estado.cl/top5/cat_info.htm

Ambos servicios representan un nuevo avance en la aplicación de tecnología para elevar la calidad de los mismos. Al modernizar los sistemas y actualizar los procesos en la otorgación de servicios, recaudación de contribuciones y/o trámites en general, se ha obtenido una reducción de los índices de morosidad, una baja radical de la cantidad de personas que deben concurrir a las oficinas para efectuar trámites y, principalmente, una mejora en la calidad de la atención para la población en general.⁴³

El Gobierno Chileno es uno de los primeros países latinoamericanos que ha aplicado las etapas de un Gobierno Electrónico: Publicar, Acceder a los datos y realizar Transacciones con usuarios y que, a través de ellas, ha permitido la evolución y modernización en la forma de dar mayores y mejores servicios a la ciudadanía. Sin embargo, la última etapa no ha sido puesta en marcha en su totalidad, ya que no ha permitido que la participación de la ciudadanía afecte de manera directa en la toma de decisiones para la elaboración de políticas.

Es aquí la diferencia respecto a los Gobiernos Canadiense y Sueco, que al mismo tiempo de haber aplicado las etapas referidas en el Gobierno Chileno, además han establecido conexiones gobierno-ciudadano, entendiéndose por esto que han logrado la participación activa de la población en debates de interés público, con el objeto de lograr su involucración en la toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas.⁴⁴

Esto es, los Gobiernos Canadiense y Sueco han conseguido transformar sus procesos internos, han logrado cambiar la forma de operación para poner a disponibilidad de los ciudadanos no sólo los servicios que como gobierno prestan, sino toda aquella información relativa a la manera de ejercer sus funciones y estar en estrecha relación con la opinión pública para la mejora de sus procesos en la toma de decisiones.

⁴³ http://www.estado.cl/top5/cat_inte.htm

⁴⁴ Daniel Blumet. Government-Citizen Connections in the Danish Health Sector. Public Management and Governance Program. OCDE. Paris, Francia. 2000. / Laurie Ham. Strengthening Government-Citizen Connections: Health Policy in Canada. OCDE. Paris, Francia. 2000.

A este mismo respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) basándose en un estudio realizado a lo largo de 2 años en distintos países (Canadá, Dinamarca, Italia, Noruega, España, Suiza, el Reino Unido y EUA), establece lo siguiente:

“El impacto de las nuevas tecnologías es incremental, comúnmente contradictorio, y varía de país a país. La tecnología está evolucionando rápidamente; y de igual manera las sociedades. Sin embargo, las instituciones y los procesos están todavía orientados en maneras tradicionales de pensar. Con lo cual, no se ha incrementado la transparencia o la participación pública en la elaboración de políticas públicas de una manera significativa.”⁴⁵

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos ver la forma en que desde ahora se aprecia la función de la informática como herramienta estratégica para el desarrollo de la sociedad, como instrumento para hacer más eficientes y competitivos a los diferentes tipos de usuario, y entre los usuarios con mayores oportunidades y retos en el aprovechamiento de las tecnologías de la información están los Gobiernos, tanto por la necesidad de optimizar su propia gestión administrativa, como por su papel en la actividad económica, política y social de los países. Es por ello, que las administraciones públicas están obligadas a incorporar los adelantos tecnológicos disponibles para atender más eficientemente las demandas, tanto nuevas como tradicionales, que plantean los ciudadanos.

⁴⁵ Gaultieri, Roberto. Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality p.7

III. La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

A. Contexto bajo el que se crea la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

De acuerdo a lo señalado en el apartado anterior, la forma en que vemos reflejada la interacción gobierno-ciudadanía es nuevamente, a través de las instituciones, ya sean acciones del gobierno a través de sus propias instituciones o bien, acciones de los ciudadanos a través de organizaciones civiles, creando entonces una interacción entre ambos.

El surgimiento de una institución que satisficiera las demandas sociales en materia de consumo, se enmarca en el esfuerzo que nuestro País llevó a cabo durante los años 70, en la promoción de la actividad económica y en particular de la industria, con lo que alcanzó una elevada y constante tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios.

Este proceso generó, no obstante, notorios desequilibrios económicos y sociales por lo que se puso primordial atención a los aspectos cualitativos del desarrollo. La política de redistribución del ingreso del gobierno, tuvo alta prioridad y esto implicó cambios substanciales en los objetivos y procedimientos que orientaron la acción del poder público a la revisión de los instrumentos normativos para asegurar el desenvolvimiento armónico y equitativo del País.

Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro País, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la necesidad de tomar medidas relativas a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso, ya que los sistemas modernos de comercio alcanzaron sólo a un sector privilegiado de la población y no lograron transformar el obsoleto aparato distributivo, antes bien, adoptaron actitudes hegemónicas, acentuando su predominio sobre un público consumidor cautivo que, frente a tales conductas, carecía de defensa específica.

Asimismo, el consumidor se encontraba desprotegido ante las prácticas que le imponían la relación comercial y que implicaban tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas.

Bajo este contexto y ante la premisa de que era deber del gobierno estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa, se propone la creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, como organismo autónomo. Sus atribuciones principales eran las de representar los intereses colectivos de la sociedad consumidora ante toda clase de proveedores de bienes y servicios; así como actuar como conciliador y árbitro en las diferencias entre consumidor y proveedor; y en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores. En paralelo, se propone también la creación del Instituto Nacional del Consumidor como organismo descentralizado⁴⁶, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad era la de orientar al consumidor para utilizar racionalmente su capacidad de compra; informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos; estimular en él la actitud consciente de su papel como agente activo del proceso económico; evitar que sus compras fueran conforme a prácticas comerciales y publicitarias que condujeran a imitaciones lesivas a sus intereses y a los de la colectividad; auspiciar hábitos de consumo que protegieran el patrimonio familiar y promovieran un sano desarrollo y una mejor asignación de los recursos productivos del país.⁴⁷

⁴⁶ Se entiende por descentralización a la "dispersión de funciones y poder desde el centro a la periferia. Aunque descentralización puede parecer simplistamente definida como lo opuesto a centralización, el concepto es mucho más complejo, no sólo por que "en el mundo real la perfecta autonomía de decisiones, y por ende descentralización pura no existe" (Leonard 1928a:82). La descentralización debe ser entendida como un *proceso*, mas que un objetivo final que pueda ser completamente alcanzado en un período de tiempo fijo. En vez de ser algo que pueda ser logrado, debe ser considerado como una serie de medidas que deben ser seguidos en un intento para eliminar o al menos reducir la sobreconcentración." No debemos confundir la descentralización con la desconcentración, ésta última "es generalmente entendida como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de agencias centrales (federales). Más ampliamente hablando, el centro ejecuta las funciones normativas, así como las de supervisión y control, programación general y presupuesto, y coordinación de las operaciones regionales. Los estados son responsables por la operación de servicios y programas y por la programación específica de la utilización de recursos en las agencias estatales, pero la autoridad final reside en el centro." Rodríguez, Victoria E. Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo, pp.8-11.

⁴⁷ Iniciativa de Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, misma que entra en vigor el 5 de febrero de 1976.

Con esta acción se enriqueció el conjunto de derechos sociales de nuestro País, en virtud de que por primera vez se establecieron derechos para la población consumidora y se contó con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo.

A mediados de los años 80 y principio de los 90, México creció no sólo en términos cuantitativos sino en complejidad. La aparente homogeneidad de la sociedad fue cediendo su lugar a una pluralidad en sus relaciones. La participación de la estructura social del País es más dinámica y su potencial organizativo se ha incrementado, tendiendo a crear grupos, que desde sus propios espacios, se han establecido en formas de organización y participación que les permite incorporarse a la toma de decisiones básicas para resolver sus problemas de manera directa.

La modernización trajo consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. La dinámica de las transformaciones condujo hacia una mayor presencia ciudadana en las tareas de gobierno; de ahí que la creación de canales permanentes de comunicación entre las instituciones y la sociedad haya sido una preocupación de mayor importancia. México no fue ajeno a la influencia de los acontecimientos que transformaron al mundo; las tendencias en favor de la apertura de las economías, el uso de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en la producción o los procesos de globalización, tuvieron un impacto directo sobre la vida nacional.

La inserción de México en este contexto, se realizó atendiendo, de manera simultánea, viejos rezagos estructurales y los desafíos que la realidad actual planteaban. Entonces, el Estado se vio en la necesidad de reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad empezó a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales. De ahí que el Estado se propusiera crear instituciones más ágiles y cercanas a la sociedad, ya que la realidad exigía a los organismos públicos,

actitudes que permitieran la participación de la sociedad de manera permanente y corresponsable, en las tareas del gobierno.

Atendiendo a las nuevas necesidades, se presentó la segunda iniciativa que propuso la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor⁴⁸ y con ello lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el País. Dicha iniciativa fue propuesta para atender el incremento en el mercado del universo de bienes y servicios y que ponía en riesgo a los sectores de la población más desprotegidos. Por tal motivo, las instituciones orientadas a estos sectores debían acercarse más a la demanda de esos consumidores.

Frente a esa situación, la existencia de precios oficiales reducía su peso e importancia como estrategia para el ordenamiento del mercado. Las nuevas circunstancias obligaron a buscar mecanismos que, sin inhibir la acción de los particulares, permitieran orientar la actividad de proveedores y consumidores hacia una evolución previsible de la actividad comercial. Este proceso, debía impulsar cambios que modificaran la ubicación de las instituciones en las relaciones de consumo, permitiéndoles asumir una nueva orientación que privilegiara, con la participación de la población, las actividades de carácter preventivo.

En el pasado, con la creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, se pretendió que las dos instituciones, separadamente, atendieran una abundante y heterogénea demanda social. Con ese propósito, a una se le dotó de autoridad y a otra de facultades informativas para una indispensable interlocución social. En las actuales circunstancias del País, la necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores, se convirtió en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificultaban al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población. Por ello, la nueva iniciativa propuso fusionar ambas instituciones en una nueva Procuraduría

⁴⁸ Decreto de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992.

Federal del Consumidor, que fortaleciera su presencia en la sociedad y atendiera eficaz y oportunamente a la población.

En la actualidad, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es una institución gubernamental creada para servir a la comunidad de manera directa en el marco de las funciones que le otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo objeto es promover y proteger los derechos de los consumidores y procurar que las relaciones entre consumidores y proveedores se realicen apegadas a la misma.⁴⁹ Para comprender el objetivo y funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, entendamos primero, como su propia Ley lo dicta, los conceptos de consumidor y proveedor. El primero se entiende como "la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios"... y el segundo como "la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios..."⁵⁰

Conviene subrayar que la integración de la Procuraduría Federal del Consumidor como entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, permite configurarle, desde sus inicios, como autoridad administrativa de carácter federal, con oficinas centrales normativas y delegaciones en todas las

⁴⁹ Las funciones de PROFECO se han orientado a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia Ley; con motivo de ello, se realizaron diversas reformas a la misma en materia de regulación de los sistemas de comercialización, competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de PROFECO, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), atribuciones y facultades sancionadoras de la Procuraduría en materia de precios e inspección, entre otras. Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resultaba indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de PROFECO para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo. Asimismo, el 23 y 24 de agosto de 1994 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento y el Estatuto Orgánico de PROFECO respectivamente, instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

⁵⁰ Ley Federal de la PROFECO. Disposiciones Generales. Artículo 2º. p.10

entidades federativas, apoyadas por varias unidades administrativas y diversas subdelegaciones. Este modelo ha presentado uno de los mayores avances en el contexto de la legislación y la administración pública comparadas y se fundamenta en los Artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el Artículo 34, fracciones VIII, XIII y XVI de la misma Ley⁵¹ y en el Artículo 14 Capítulo II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.⁵²

México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

B. Actual Estructura Orgánica de la PROFECO

Para comprender las funciones que señala el Estatuto Orgánico de la PROFECO a cada una de sus unidades administrativas, se requiere conocer la organización de la Procuraduría (Anexo 1) y ubicar en ella a las áreas encargadas que dan cumplimiento al objetivo de la institución.

⁵¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 1°: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal." Art. 3°: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III. Fideicomisos."

Art. 34: "A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracc. VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor. Fracc. XIII. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales. Fracc. XVI. Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios."

⁵² Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cap. II. Secc. A. Art. 14: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias. II. La prestación de un servicio público o social, o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

De acuerdo al Estatuto Orgánico de la PROFECO, cuyo objeto es "...regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades."⁵³, la organización de la institución es la siguiente:

Encabezada por la *Oficina del Procurador Federal del Consumidor*, es al *Procurador Federal del Consumidor*, a quien le corresponde la representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Procuraduría y de él dependen directamente tres Subprocuradurías, dos Coordinaciones Generales y las siguientes áreas⁵⁴ que por sus funciones, se consideran parte de la Oficina del Procurador.

La *Contraloría Interna*, es el área encargada de organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control y Evaluación de la Procuraduría, e informar de sus resultados al Procurador, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECODAM) y, en su caso, a los demás servidores públicos superiores de la institución. Asimismo, vigila, mediante los programas de auditoría establecidos por la SECODAM, que se cumplan las disposiciones presupuestales emitidas. Realiza auditorías, tanto financieras como de control interno. De la misma forma, recibe y atiende las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier servidor público de la institución y, en su caso, inicia los procedimientos de fincamiento de responsabilidad administrativa.

La *Unidad de Comunicación Social* formula, propone y ejecuta los programas de comunicación social, imagen institucional y relaciones públicas de la institución. Asimismo, la *Unidad de Programas del Sector Social*, coordina las relaciones entre la Procuraduría y las instancias y organizaciones del sector social, así como propone al Procurador programas y actividades en materia de organización, capacitación, representación y defensa común de los intereses de agrupaciones del sector social como consumidores.

⁵³ Estatuto Orgánico de la PROFECO. Art. 1°

⁵⁴ Estatuto... Op Cit, Arts. 5°, 14, 21, 22 y 23.

De igual forma, la *Dirección General de Coordinación de Delegaciones*, establece los criterios y lineamientos para regular, evaluar, controlar y supervisar la operación interna de las Delegaciones de la Procuraduría, así como supervisar que éstas cumplan con los lineamientos fijados por la Coordinación General de Administración, en relación al aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros.

De acuerdo al propio Estatuto de la PROFECO, las Subprocuradurías encargadas de las actividades fundamentales de la institución y sus respectivas áreas, son las siguientes:

La *Subprocuraduría de Servicios al Consumidor* es el área encargada de vigilar, coordinar y controlar los procedimientos relativos a quejas, conciliaciones, arbitraje, resoluciones y organizaciones de consumidores.⁵⁵

Dicha Subprocuraduría se encuentra encargada de tres Direcciones Generales⁵⁶, la *Dirección General de Quejas y Conciliación*, cuya función es proponer y aplicar los lineamientos que deberán observar las Delegaciones; así como los criterios para la recepción de reclamaciones, celebración de audiencias y convenios; de igual forma concerta acuerdos con proveedores y procurar la solución de controversias entre proveedores y consumidores.

Asimismo, la *Dirección General de Arbitraje y Resoluciones*, define y propone los criterios para la formalización de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores en las Delegaciones; la sustanciación y resolución en las Delegaciones de los recursos de revocación; emite lineamientos para el uso de medios de apremio, imposición, notificación y ejecución de sanciones; conoce y resuelve los procedimientos arbitrales e impone sanciones por incumplimientos arbitrales.

⁵⁵ Reglamento de la PROFECO Art. 10

⁵⁶ Estatuto... Op Cit. Arts. 7, 8 y 9

Finalmente, la *Dirección General de Organización de Consumidores* planea y formula programas nacionales y proyectos de organización y capacitación de consumidores, así como promueve la concertación, coordinación y colaboración de acciones con dependencias y entidades del sector público y organismos sociales y privados para la promoción y apoyo de dichas organizaciones.

La segunda Subprocuraduría, es la de *Verificación y Vigilancia*, misma que establece las políticas y lineamientos para ejercer las funciones de verificación y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la SECOFI o por otras dependencias de la Administración Pública Federal.⁵⁷

A esta Subprocuraduría, corresponde el adecuado funcionamiento de dos Direcciones Generales:⁵⁸ la *Dirección General de Verificación y Vigilancia*, quien propone y aplica los lineamientos para el ejercicio de las funciones de verificación y vigilancia que realizan las Delegaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, la *Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales*, coordina la realización de investigaciones, estudios, análisis y encuestas referentes a las prácticas comerciales, en que intervienen consumidores finales, así como las características y comportamiento regional de las mismas.

La tercer Subprocuraduría que depende del Procurador Federal del Consumidor, es la *Subprocuraduría Jurídica* que presenta, para la consideración del Procurador, los proyectos de iniciativas de leyes relacionados con la actividad de la Procuraduría, así como los proyectos de reglamentos, estatuto orgánico y demás disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la Ley. Asimismo, ejerce ante los tribunales todas aquellas acciones que competen a la Procuraduría, así como denuncia ante el Ministerio Público toda situación

⁵⁷ Reglamento Op Cit. Art. 11

⁵⁸ Estatuto... Op Cit Arts. 10 y 11

considerada como delito y ante las autoridades competentes todas las violaciones administrativas que sean detectadas.⁵⁹

Al igual que la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia, la Subprocuraduría Jurídica tiene a su cargo dos Direcciones Generales:⁶⁰ La *Dirección General Jurídica Consultiva* que atiende y resuelve las consultas jurídicas que le presenten las Delegaciones y demás unidades administrativas de la Procuraduría, así mismo, establece los criterios jurídicos a los que deben sujetarse los convenios y contratos en que sea parte la Procuraduría. La *Dirección General de lo Contencioso y de Recursos* representa legalmente a la Procuraduría y al Procurador en todos aquellos litigios en los que sean parte en ejercicio de sus atribuciones, así como interviene en los procedimientos judiciales, laborales y contenciosos administrativos en los que la Procuraduría sea parte e interviene en apoyo de la Coordinación General de Administración y de la Contraloría Interna, en las controversias de carácter laboral en las que participen las unidades de la Procuraduría.

Finalmente, las dos Coordinaciones Generales dependientes de la cabeza de la Procuraduría son la *Coordinación General de Investigación y Divulgación* que mantiene estrecho contacto con los medios de comunicación con el propósito de informar a los consumidores sobre sus derechos, calidad y mejores condiciones de compra de bienes y servicios; así como para orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores. Esta misma tiene a su cargo tres Direcciones Generales:⁶¹ La *Dirección General de Radio y Televisión* que diseña y realiza todo lo relacionado con la programación y producción de los materiales audiovisuales de la Procuraduría, así como establece sus formas de difusión. Realiza el análisis del contenido de la publicidad para informar al Coordinador General de Investigación las pruebas relacionadas con las violaciones a la Ley.

⁵⁹ Reglamento... Op Cit. Art. 12

⁶⁰ Estatuto... Op Cit. Arts. 12 y 13

⁶¹ Estatuto... Op Cit. Arts. 17, 18 y 19

La *Dirección General de Investigación*, misma que realiza estudios e investigaciones relacionadas con las características y cualidades de los productos y servicios que se ofrecen en el mercado, con el objeto de dar a conocer al consumidor las deficiencias y ventajas de los productos y la *Dirección General de Publicaciones*, encargada de diseñar, distribuir y comercializar las publicaciones de la Institución, tales como La Revista y el Periódico del Consumidor, entre otras.

Finalmente, la *Coordinación General de Administración* establece los criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Procuraduría, así como del proyecto de presupuesto y vigilar su cumplimiento.⁶² Esta tiene a su cargo dos Direcciones Generales:⁶³ La *Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto*, que establece los criterios y lineamientos para la administración de los recursos financieros. También coordina, integra y difunde el anteproyecto del presupuesto anual; así como integra y consolida la estructura programático-presupuestal y asigna a cada una de las unidades y delegaciones de la institución el presupuesto correspondiente. Asimismo, opera el sistema de contabilidad general; dirige el diseño e instrumentación de los programas y acciones de modernización; coordina la elaboración y mantiene actualizado el Manual General de Organización; establece la normatividad para el diseño y desarrollo de los sistemas informáticos y realizar estudios técnicos y de actualización para el mejoramiento y modernización de los sistemas y equipo de cómputo de la Procuraduría.

La *Dirección General de Recursos Humanos y Materiales* aplica las disposiciones jurídicas y normativas administrativas en materia de planeación, aprovechamiento y control de los recursos humanos y materiales de la Procuraduría.

⁶² Reglamento... *Op Cit*, Art. 14

⁶³ Estatuto... *Op Cit*, Arts 15 y 16.

Con una perspectiva general de los antecedentes y funcionamiento actual de la PROFECO, se establecen la Misión y Visión de la institución:

“Misión: Promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurando equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Asimismo, realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación para fomentar una mejor cultura de consumo en México.

Visión: Organismo confiable por su eficacia y honestidad, integrado por un equipo de trabajo propositivo, vanguardista y con total sentido de cooperación, que permita responder con excelencia las exigencias de la población.”⁶⁴

C. *Servicios que presta la PROFECO.*

La PROFECO cuenta con oficinas en toda la República Mexicana, que brindan diferentes servicios a los consumidores, entre los que destacan:

El *Teléfono y Fax del Consumidor*, a través del cual, la PROFECO otorga asesoría, orientación e información para conocer los derechos como consumidor y saber a quién acudir cuando un asunto es competencia de otra autoridad; asimismo informa sobre las mejores opciones de compra en productos básicos, electrodomésticos, medicamentos, materiales para la construcción, así como productos de temporada, tecnologías domésticas, recetas, estudios de calidad, *Revista del Consumidor*, la cotización del dólar, programas de otras dependencias, etcétera. Asimismo, a través del *Fax del Consumidor*, se puede obtener información sobre bienes y servicios, presentar quejas y denuncias y solicitar el comportamiento comercial de las empresas, etc.

⁶⁴ Página Web de la PROFECO: <http://www.profeco.gob.mx>

La *Atención de quejas y denuncias* es un servicio que otorga la institución a través de sus oficinas centrales como en cada una de sus delegaciones y que también se hace a través del Teléfono del Consumidor, atendiendo reclamaciones e inconformidades, formalizando éstas a través de una denuncia cuando un problema que como consumidor afecta a la persona o comunidad y se presenta en caso de negativa o condicionamiento de venta, alteraciones, publicidad engañosa, discriminación y malos tratos, o bien, por medio de una queja cuando la conducta de un proveedor o prestador de servicios afecta directamente los intereses o patrimonio de los consumidores por incumplimiento en el servicio o falta de garantía, así como en la fecha de entrega de un bien, por cobros indebidos, por no respetar reservaciones o el precio pactado y por negativa al pago por pérdida o deterioro.

Para dar cumplimiento con su compromiso de brindar siempre un mejor servicio, la PROFECO a través de la *Atención a extranjeros*, extiende su labor al ámbito internacional para tutelar los derechos de aquellos extranjeros que durante su estancia en el territorio nacional adquieren bienes o servicios de un mal proveedor que tiene su domicilio en México. Este servicio se proporciona de manera gratuita y no se requiere la permanencia del consumidor en nuestro país para dar seguimiento al trámite de su queja.

Por otra parte, el servicio de *Conciliación Inmediata* es prestado a través de dos vertientes: la conciliación telefónica que es un procedimiento mediante el cual con una simple llamada se da solución en ese momento a la queja del consumidor y, la conciliación domiciliaria que consiste en acudir, en compañía del consumidor, al domicilio del proveedor a efecto de resolver la controversia en ese instante.

Asimismo, cuando las partes no llegan a un arreglo conciliatorio, la institución queda autorizada para resolver la controversia que se presente entre los mismos, derivada de una relación de consumo, actuando de forma similar a como lo haría un juez en un juicio ante tribunales, a éste acto se le conoce como

Arbitraje. La Procuraduría actúa de manera imparcial y gratuita, debido a que es un árbitro institucional, tratando en forma igual tanto al consumidor como al proveedor y otorgando idénticas oportunidades para que ambos demuestren, a través de las pruebas con que cuenten, a quién le asiste la razón. El arbitraje puede derivarse de una queja presentada ante PROFECO por una deficiente prestación de servicios o por el incumplimiento derivado de un contrato, cuando las partes no lleguen a un arreglo conciliatorio.

Por su parte, las *Organizaciones de consumidores* son un servicio que nace como una respuesta a las necesidades de la población de contar con el apoyo de la institución en información, orientación y capacitación, que les permita hacer valer sus derechos como consumidores y conocer alternativas para aprovechar mejor el ingreso y los recursos familiares.

De igual forma, los *Módulos de orientación y atención a quejas* son un apoyo para el consumidor, ya que en temporadas de alto consumo se colocan de manera temporal en lugares estratégicos, en donde se proporcionan precios y orientación sobre alimentos, tarifas y descuentos, calidad de juguetes, artículos navideños, alimentos de temporada, aparatos electrodomésticos, etc.; información sobre aumentos autorizados, así como asesoría jurídica y recepción quejas y denuncias.

Por su parte y como una actividad destacada, *la Información, Orientación y Educación de Consumidores* es un servicio que la institución brinda a través de diversos medios de comunicación, tales como: la Revista del Consumidor; TV y Radio Revista del Consumidor; la publicación Quién es Quién en los Precios; las pantallas de computadoras sensibles al tacto y folletos, carteleras y volantes.

Para efecto de lo que este trabajo de investigación propone, es necesario señalar los puntos focales que establecerán la línea para la propuesta de modernización⁶⁵ que será presentada, es decir, la manera en que se da

⁶⁵ Como ya señalamos en la cita No. 18 del apartado anterior, el concepto actual de modernización, se refiere al proceso de mejora, creación y aplicación de tecnologías innovadoras con el objeto de mejorar el rendimiento del

seguimiento al sistema de quejas y la forma en que se difunde la información de precios, para ello, se requiere profundizar en ambos sistemas encargados de los puntos en la materia.

*D. Formas de atención a Quejas y Denuncias.*⁶⁶

Existen diversas formas en las que la PROFECO atiende las quejas y denuncias que le son presentadas por los consumidores, éstas se analizan de acuerdo a los hechos que dieron surgimiento a la controversia, y si se encuentra fundada, acorde al criterio del abogado receptor de quejas y a la propia Ley, se recibe dándole seguimiento de acuerdo a lo especificado en los Arts. 99 y 101 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La primera de ellas es la *Reclamación Directa en las Oficinas de la PROFECO* y es requisito para proceder a este tipo de reclamación, que el consumidor presente copia del contrato celebrado, factura de bienes, recibos y/o cualquier otro documento que sirva para proceder con las denuncia. La reclamación se recibe en forma oral, lo que significa la comparecencia del consumidor o quejoso y se le da formalidad asentando los datos personales del consumidor, así como los del proveedor e indicando el motivo de la reclamación, el monto, el origen, el tipo de contrato, la forma de pago, la garantía, la fecha de adquisición y en qué consiste la materia de reclamación y el motivo de la misma en el formato utilizado para tal efecto (Anexo 2). En el caso de que el afectado no pueda acudir personalmente a la presentación de la reclamación, lo puede hacer a través de un representante, apoderado o persona autorizada para tal efecto, misma que deberá identificar su persona; si es persona física bastará carta-poder firmada ante dos testigos, en caso de persona moral, requerirá poder notarial.

trabajo gubernamental con base en calidad, eficiencia y productividad. Cabe señalar, que en este trabajo debemos enfocar la modernización de la PROFECO al concepto de modernización administrativa, que se define como "la articulación del gobierno para hacer más racional la estructura y funcionamiento de las dependencias y entidades a fin de que cumplan mejor sus cometidos." *Antología de la Planeación en México (1917-1985)* No. 14 p.52

⁶⁶ Información obtenida de la Dirección General de Quejas y Conciliación de la PROFECO.

Otra forma de atención es la *Denuncia o Reclamación Telefónica*, cuyo procedimiento es recibir vía telefónica las denuncias por concepto de violación de precios a productos básicos controlados, aumentos no autorizados en colegiaturas, incumplimiento a servicios (teléfono, gas, luz, etc.) y condicionamiento de venta entre otros. Cuando se recibe una queja vía telefónica, el primer paso es intentar llegar a un acuerdo entre consumidor y proveedor por la misma vía, para ello se contacta a ambos, en el caso del proveedor deberá ser el gerente, propietario, encargado o representante legal y se le deberá informar el nombre del quejoso y el motivo de la reclamación, tratando de conciliar la controversia. Cuando la conciliación telefónica no resulta, las denuncias se captan en el formato (Anexo 3) establecido (distinto al de la reclamación) y se entregan al abogado receptor, mismo que captura la información de ese formato en otro distinto (Anexo 4) diseñado para cada caso de reclamación y finalmente, la información de la denuncia o reclamación del formato señalado, se captura nuevamente en otro formato (Anexo 5) diferente para ser clasificado de acuerdo a su naturaleza y ser turnado al área correspondiente.

Por otra parte, las *Reclamaciones por Correspondencia Postal o Correo Electrónico* son aquellas en las que el consumidor se encuentra imposibilitado por algún motivo, de acudir a las oficinas de la institución a manifestar su inconformidad, por lo que lo hace por escrito o por correo electrónico. En la primera forma, es requisito llevar la firma del interesado como lo señala la Ley y se le da el mismo tratamiento que a la reclamación directa; mientras que la segunda, por no llevar la firma del consumidor, recibe el procedimiento de la denuncia o reclamación telefónica.

Asimismo, las *Reclamaciones por Comités de Consumidores* se presentan en cualquiera de las oficinas de la Procuraduría por un grupo de personas que forman un comité y que han sido afectados en forma directa o indirecta por algún proveedor.

Para hacer más eficientes los mecanismos que utiliza la institución en la solución de las quejas, ha creado el Programa de Mejoramiento de Calidad de Bienes y Servicios (PROMECABISE) cuyo objeto es mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen al consumidor, esto a través de un acercamiento con las empresas que generan quejas ante la PROFECO y la revisión conjunta de las mismas.

Dichas reuniones son llevadas a cabo por la Dirección General de Quejas y Conciliación, a través de su Secretaría Particular, con las empresas que en mayor medida reciben quejas ante la PROFECO. En estas reuniones se analizan, como un conjunto, las quejas y se identifican posibles problemas en la producción o prestación del servicio. Actualmente dichas empresas, en su mayoría, han demostrado interés por participar en estas reuniones, ya que les ha sido de utilidad para prevenir el origen de quejas adicionales. Sin embargo, aún y cuando la institución ha dedicado importantes recursos a este esfuerzo, aún se requiere mayor inversión para expandir este programa a un mayor número de empresas, ya que la gran mayoría de éstas desconocen el tipo y cantidad de quejas interpuestas hasta que son notificadas por la institución.

Lo anterior, se debe a que la PROFECO no cuenta con un sistema interactivo y accesible en todo momento, que permita a las empresas conocer el estado que guardan en general ante la población consumidora de los bienes o servicios que ofertan, es decir, no necesariamente deberían formar parte de la lista de proveedores con reclamaciones, sino poder observar, a través del sistema, la imagen que los consumidores tienen de la empresa, ya que también podrían formar parte de la lista de proveedores que cumplen con la calidad y precio que ofrecen.

E. Programa de Información de Precios⁶⁷

Por la proliferación de productos disponibles en el mercado, la SECOFI realizó a principios de los 90, la liberación de mercancías que no necesitan vigilancia oficial en sus precios y que ofrecen al consumidor elegir la opción que satisfaga sus necesidades, observándose así una gran diversidad y dispersión de precios⁶⁸ en el mercado. Derivado de esta liberalización de precios y de la falta de información de precios de mercado al menudeo y el abuso de precios por parte de los comerciantes, la PROFECO como institución creada para proteger los intereses del consumidor, crea el programa *¿Quién es Quién en los Precios?* (QQP).

El QQP tiene por objeto proporcionar a los consumidores información completa y confiable sobre mejores opciones de compra; así como:

- Contribuir a la estabilidad del mercado a través de la interacción demanda-oferta.
- Responder a las políticas sociales del Gobierno Federal.
- Impulsar el equilibrio en los mercados de bienes y servicios a nivel nacional y regional; y
- Apoyar para que la cultura de consumo sirva a la población.

La forma en que se determinan los productos de los que se investigan los precios para ser publicados en el QQP, es seleccionando los productos genéricos que integran la canasta básica del Banco de México, así como aquellos que aparecen en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)⁶⁹ que realiza el INEGI.

⁶⁷ Información obtenida de la Dirección General de Análisis y Prácticas Comerciales de la PROFECO.

⁶⁸ En el contexto, entiéndase por dispersión de precios, el punto en el que un producto se encuentra más alto de su precio real. Dirección General de Análisis y Prácticas Comerciales de la PROFECO.

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996.

Para conocer los productos que la población consume, la PROFECO toma como base la ENIGH, observando la distribución del gasto monetario de las familias, de esta forma, la institución ha encontrado que el 31.67% del gasto total de las familias se destina a los alimentos consumidos en el hogar, que el 12.05% de dicho gasto se destina a los artículos y servicios de educación y esparcimiento y casi el 6% del gasto es destinado a la adquisición de artículos y servicios para la limpieza y cuidado de la casa.

Derivado de esta información, actualmente la PROFECO, a través del QQP, levanta precios de 691 productos alimenticios (el 87.62% de los consumidos por las familias), 307 artículos escolares y 259 libros de texto y de 80 artículos de limpieza y 94 artículos del cuidado personal; de igual forma, levanta precios de medicamentos y artículos electrodomésticos, así como de artículos de temporada tales como navideños y juguetes.

La forma en que se recaba la información de precios, es a través del recorrido diario de 100 encuestadores equipados con lectores ópticos de código de barras para capturar la información de precios. Ellos recorren las estanterías de cadenas de supermercados, tiendas departamentales, establecimientos especializados y mercados, recopilando precios al menudeo de diversos productos de consumo generalizado.

La cobertura del Programa es en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en 22⁷⁰ principales ciudades de toda la República Mexicana, abarcando 2,044 establecimientos. La información de precios se difunde a través del Teléfono del Consumidor (actualmente se reciben 9,500 consultas telefónicas mensuales desde la Cd. de México y su área metropolitana, así como 14,000 desde el interior del país), las delegaciones de PROFECO, la Revista del Consumidor, la publicación de inserciones en cuatro diarios nacionales y 80 locales, la página electrónica de PROFECO y por medio de computadoras con pantallas sensibles

⁷⁰ Zona Norte: Culiacán, Hermosillo, Monterrey, Tijuana. Zona Centro: Aguascalientes, Cuernavaca, Guadalajara, Puebla, Morelia. Puerto Vallarta, Querétaro, Tepic, Tlaxcala, Santana, Chuauteopan, Apizaco, Huamantla, Toluca. Zona Sur: Cancún, Mérida, Oaxaca, Veracruz y Villahermosa.

al tacto que se encuentran ubicadas en las diversas delegaciones y oficinas centrales. Asimismo, el QQP se pone a disposición de los consumidores, tanto en instituciones de la Administración Pública, organizaciones sociales y privadas así como en instituciones académicas y de investigación.

A casi 7 años de su creación (septiembre 1993), el QQP beneficia actualmente a 37 millones de habitantes, equivalentes al 40.52% de la población urbana nacional total,⁷¹ ya que ha logrado los siguientes resultados:

- Contribución al orden del mercado de bienes y servicios en beneficio del consumidor y de su ingreso familiar.
- Reducción del promedio de dispersión de precios en un 78% (Anexo 6).
- Contribución al orden del mercado de bienes y servicios en beneficio del consumidor y de su ingreso familiar.
- Establecimiento de un mecanismo permanente de comunicación con la sociedad.

⁷¹ Cifra calculada de acuerdo al Censo Nacional de Población 1995.

IV. Propuesta para aplicar el Gobierno Electrónico en la PROFECO.

A *La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) como Institución de servicio público factible de aplicar las experiencias de un Gobierno Electrónico.*

PROFECO, que en un principio surgió como una institución dedicada a proteger al consumidor, visto como una colectividad,⁷² de los intereses de los empresarios, ha ido evolucionando hasta convertirse en un órgano promotor de la libre y sana competencia, favoreciendo así una autorregulación del propio mercado de consumo, además de facilitar la inserción de México en la comunidad global.⁷³

Bajo esta misma perspectiva, PROFECO, como institución dedicada a favorecer el bienestar social, está en continua adaptación a los nuevos requerimientos de la sociedad, ya que "el bienestar social no debe alentarse con paradigmas de formato único",⁷⁴ sino que debe incorporar a su funcionamiento aquellas innovaciones que le permita continuar respondiendo a las exigencias que le impone la pluralidad de la sociedad Mexicana.⁷⁵

La propuesta presentada en este trabajo consiste en incorporar a la 3a. etapa de un Gobierno Electrónico (*Transacciones con Usuarios*) a los dos principales servicios por los que la institución es más reconocida: la Atención de Quejas y Denuncias y el Programa de Difusión de Precios.

Con esta propuesta, se pretende aumentar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que recibe de PROFECO, disminuyendo la *Brecha del Servicio* en estos, así como mejorar su efectividad para llevar a cabo el logro de su Misión.

⁷² Iniciativa Presidencial del 20 de septiembre de 1975.

⁷³ Iniciativa de la nueva ley de PROFECO del 3 de diciembre de 1992.

⁷⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones...* p. 128.

⁷⁵ Iniciativa de la nueva ley de PROFECO del 3 de diciembre de 1992.

Las tecnologías de un Gobierno Electrónico permitirán a la PROFECO el *individualizar a la colectividad*, es decir, ofrecer dichos servicios de manera masiva, pero que a través del uso de estas nuevas tecnologías, podrían ser personalizados por el usuario (ya sea ciudadano o empresa) de acuerdo a sus necesidades.

B. Breve descripción de la presente forma de Atención a Quejas y Denuncias de la PROFECO.

Actualmente, el sistema de atención a quejas se encuentra en la etapa uno del Gobierno Electrónico, misma que se refiere a la publicación de la información, debido a que el usuario únicamente tiene acceso a la información que indica cómo poner una queja en la institución. Derivado de esto, se detectaron los siguientes problemas:

- Al usuario no le es posible manejar el seguimiento de su queja a través de Internet.
- El usuario debe llenar una serie de formularios con los datos básicos de la queja, los cuales se imprimen y llegan al responsable de recepción de quejas como si ésta hubiera sido levantada en el mostrador o bien enviada por fax.
- De cualquier forma, es requisito que el usuario deba asistir a la institución para firmar los formatos y darles la formalidad de acuerdo a lo requerido por la Ley.

Asimismo, la institución lleva a cabo reuniones periódicas con los proveedores de los que recibe mayor número de quejas, con el fin de darles retroalimentación sobre los problemas que más comúnmente atañen a sus clientes, en éste punto, se detectó la siguiente problemática:

- Debido a las limitaciones de los recursos, la PROFECO no puede llevar a cabo dichas reuniones con todos los proveedores que reciben quejas.
- Al no poder estar en contacto directo, la institución con la empresa, se propicia el aumento en la acumulación de quejas y es difícil su solución, ya que, la institución no cuenta con los suficientes recursos para darles cause.

C. *Propuesta de mejora de la forma de Atención de Quejas y Denuncias de la PROFECO.*

Se pretende llevar éste servicio a la 3a. Etapa del Gobierno Electrónico (*Transacciones con Usuarios*), a través de la implementación de las siguientes iniciativas:

1. *Establecer una liga de la página electrónica de PROFECO con los sistemas de atención a quejas y denuncias*, consistente en hacer la interconexión con Internet de los sistemas permitiendo así que el ciudadano pueda identificar en qué etapa de atención a quejas se encuentra la suya.

Beneficios: Disminuir el tiempo que toman los ciudadanos al asistir a levantar y dar seguimiento a la queja en las oficinas de la PROFECO, ya que podrían dar el seguimiento a su queja a través de Internet.

Factores críticos de éxito: Ligar las vías de información de los sistemas de atención a quejas con la página de internet de la institución, puede permitir que los prestadores del servicio de la PROFECO publiquen las etapas en las que se encuentran las quejas de los consumidores, ésto deberá llevarse a cabo con la publicación de los formatos específicos e insertar de alguna forma una clave de identificación y otra para poder acceder y darle seguimiento a la queja.

- 2. Dar acceso a proveedores al Programa de Mejoramiento de la Calidad de Bienes y Servicios (PROMECABISE) a través de Internet. El proveedor podría elaborar un reporte con las distintas quejas que han sido presentadas en contra de su empresa, y analizarlas como un conjunto, para así detectar posibles problemas de calidad y tomar acciones desde su punto de origen.*

Beneficios: Permitiría a los departamentos de satisfacción de clientes y dirección general de cada proveedor el tener reportes automáticos y actualizados sobre las fallas más comunes en el producto o servicio ofertado, logrando de esta manera implementar sistemas de mejoramiento de calidad en la producción y servicio al cliente. Asimismo, la autoridad logrará una autocorrección de los problemas por parte de los proveedores y al mismo tiempo evitará que se realicen más operaciones con empresas que reporten altos índices de problemas, además podría liberar recursos internos para apoyar el objetivo de la institución.

Factores críticos de éxito: A través de una sección especializada para éste Programa en la página de internet de PROFECO, la institución podrá tener contacto directo con los proveedores que lo integran, así como proporcionar un mejor servicio entre ambos a los consumidores.

- 3. Brindar información a cualquier usuario de la página de la PROFECO sobre las quejas interpuestas contra los proveedores, así como el estatus de las mismas y el resultado de éstas.*

Beneficios: Los posibles clientes o prospectos podrían contar con información actualizada sobre los problemas con el servicio prestado, esto a través de la información proporcionada por otros clientes, de esta forma se podrá contar con mayor información para decidir consumir o no los productos de determinada empresa.

Factores críticos de éxito: Aplicando la interconexión de los sistemas de quejas y creando la sección específica del PROMECABISE, la institución podría dar mayor y mejor servicio a todos los usuarios de su página y podrá existir una interacción entre la institución y los usuarios, ya que éstos últimos podrían informar (retroalimentar), a través de la misma vía, el tipo de servicio que ha recibido y la forma en que el propio proveedor le está dando seguimiento a su inconformidad.

D Breve descripción del presente Programa de Información de Precios

Actualmente, este Programa se encuentra en la etapa dos del esquema de un Gobierno Electrónico, esta es acceder a datos, ya que, además de publicar los precios, éstos son actualizados a través de una conexión directa entre la base de datos institucional y el servidor de datos para Internet. Derivado del análisis de la situación actual del Programa, así como de entrevistas con los responsables del servicio,⁷⁶ podemos identificar la siguiente problemática:

- Únicamente está orientado a la población urbana, dejando de lado a la población rural, la cual está quedando sin recibir dichos beneficios.
- Cobertura insuficiente de la toma y difusión de precios. Actualmente se realizan los muestreos en sólo 22 ciudades y los medios de difusión utilizados no cuentan con el alcance masivo requerido ni se cuenta con presupuesto para ello.
- Insuficiente información de precios de mercado al menudeo ya que el muestreo usado para el Programa no incluye a las misceláneas y pequeñas tiendas donde gran parte de la población realiza sus compras de la canasta básica.

⁷⁶ Entrevistas llevadas a cabo con personal del área en Junio del 2000.

- Necesidad de contar con información confiable, accesible y oportuna sobre el mercado, ya que actualmente la información recolectada no es suficiente como para representar confiablemente a todo el universo de precios.

E. Propuesta para mejorar el Programa de Información de Precios

Se pretende que este servicio sea llevado a la etapa tres (*transacciones con usuarios*) de la siguiente manera:

1. *Instalar kioskos de información en zonas públicas.* Donde el usuario, a través de la utilización de una tarjeta inteligente (podría ser Ladatel) tenga acceso al Programa.

Beneficios: La población sin oportunidad de acceso a internet, podría consultar este servicio a través de los módulos de información públicos.

Factores críticos de éxito: El financiamiento de éstos módulos se cubriría en parte por el usuario y en parte por publicidad que se exhibirá en el mismo sistema. La información sería gratuita, sin embargo el acceso tendría un costo, esto debido a que es necesario que el proveedor que instala la infraestructura también otorgue el mantenimiento de la misma, (ver caso de kioskos instalados en Ontario, en el proyecto *Service Ontario*⁷⁷).

2. *Uso de un nuevo programa personalizado para elaborar la consulta personal.* A través de la Clave Única de Identificación Personal (CURP) y una clave otorgada por la institución, el usuario establecerá en el Programa su canasta de productos (que podría ser modificada en el momento que el propio usuario lo requiera). Esta canasta de productos podría ser consultada y modificada, todas las veces que el ciudadano quiera acceder al Programa.

⁷⁷ D. Marie Blythe y D. Brian Marson *Good Practices in Citizen-Centred Service*. Marzo 1999. Editado por el *Canadian Centre for Management Development*. pp. 57-60

Beneficios: El sistema proveerá al usuario de los datos del establecimiento que ofrezca esa canasta al precio más bajo, sin necesidad de que introduzca su lista en todo momento. Las empresas podrían identificar cuáles es su posición relativa de precios, haciendo un promedio de las canastas en su establecimiento y comparándolas con los de la competencia. Con base a lo anterior, el sistema propone una forma de regulación automática (autorregulación) de competencia entre proveedores.

Factores críticos de éxito: Es indispensable que el servicio sea fácil de utilizar y que el ciudadano encuentre valor en el mismo, es decir, que mejore el nivel de servicio que actualmente está recibiendo.

3. *Recibir las listas de precios de las principales cadenas de supermercados vía electrónica a través de Internet.* A través de tecnologías de transmisión de datos, se plantea recibir las listas de precios de todas las cadenas de supermercados del país, divididas establecimiento por establecimiento.

Beneficios: La PROFECO podría liberar recursos para tomar muestreos adicionales en el mercado a menudeo o en poblaciones rurales, ampliando así el alcance del Programa.

Factores críticos de éxito: Es imprescindible que todas las cadenas de autoservicio estén dispuestas a enviar su información a PROFECO, ya que con una sola que decida no enviar la información no será posible establecer una comparación completa.

F. *Beneficios para la PROFECO y Ciudadanía.*

Al incorporar la Tecnología de la Información en la institución, a través de las propuestas presentadas, se pueden obtener los siguientes resultados:

- Hacer más fácil para los negocios e individuos el tratar con el gobierno.
- Permitir al gobierno ofrecer servicios e información a través de nuevos medios como el Internet, la televisión interactiva o kioskos públicos.
- Mejorar la comunicación entre las diferentes áreas del gobierno para que la sociedad no tenga que ser cuestionada en repetidas ocasiones por la misma información por distintos proveedores de servicio.
- Brindar al personal de los centros de atención al público y otras oficinas, mejor acceso a la información para que así puedan tratar con el público usuario de una manera más eficiente y brindando una mayor ayuda.
- Hacer mucho más fácil para las distintas áreas del gobierno el trabajar en conjunto: el gobierno central con las autoridades locales o grupos voluntarios; o el gobierno con canales de transmisión de terceros, como el Servicio Postal o compañías del sector privado.
- Ayudar al gobierno a convertirse en una organización de aprendizaje mejorando el acceso y organización de la información.

El nuevo arquetipo informático de la PROFECO debe garantizar la intercomunicación permanente con otros sistemas básicos del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales; atendiendo a una futura transformación del Gobierno Federal que podría darse en cuatro ámbitos: transacciones de gobierno a gobierno, de gobierno a proveedores, de gobierno a comercios, así como entre gobierno y ciudadanos.

Con estas directrices, la protección adecuada de los consumidores debe facilitar las modalidades de producción y distribución para responder en forma racional y efectiva a las necesidades y aspiraciones fundamentales de la población; en especial, debe promover la generación de condiciones en el mercado que

asegure a los consumidores la información completa y oportuna que les permita identificar los mejores precios, servicios y condiciones.

Finalmente, debe resaltarse que la modernización tecnológica de la PROFECO resulta imprescindible para determinar con exactitud las condiciones de los bienes y servicios materia de comercio. Igualmente para valorar los riesgos o beneficios que éstos pueden representar para los consumidores. Su intervención es insustituible para identificar la calidad real de los bienes y servicios del mercado y fundamentar aquellos casos en los que se detecten violaciones a la legislación, en detrimento de los consumidores; bien sea por alteración de los productos, precios o servicios, o por la violación de las garantías y las condiciones ofrecidas. Incluso, por el deterioro de los bienes, cuando esto represente un riesgo para la economía o la seguridad del consumidor.

Conclusiones.

Los beneficios que conlleva la utilización de las nuevas tecnologías informáticas en instituciones gubernamentales como la Procuraduría Federal del Consumidor y el resto del aparato gubernamental, se pueden puntualizar de la manera siguiente:

- Las demandas de la sociedad para que se incrementen la eficiencia y la productividad de la gestión gubernamental, para que se amplíen la cobertura y la calidad de los servicios públicos, dan a las tecnologías de información un carácter estratégico.
- La modernización de la Administración Pública y el aprovechamiento de nuevas tecnologías contribuirán a mejorar la atención a la ciudadanía, a alentar la inversión productiva para que genere más y mejores empleos, a impulsar la competitividad de nuestra economía y a extender, con mayor rapidez y eficacia, servicios básicos.
- La gestión gubernamental debe ser la primera actividad en transparencia, oportunidad y eficacia, para ello debe aprovechar toda innovación organizativa y operativa, por ello, las nuevas tecnologías deberán contribuir a evitar el burocratismo que entorpece la actividad pública.
- Con el mejoramiento en todos los aspectos de la gestión gubernamental y los servicios públicos, la creación de una nueva cultura de desarrollo tecnológico es primordial para modernizar la Administración Pública.
- La tecnología informática permitirá mejorar las estructuras institucionales y la comunicación, la toma de decisiones y el rediseño de los procesos administrativos, ya que hace posible la simplificación de los trámites, el mejor uso de los recursos y el abatimiento de los costos.

- Con la posibilidad de abrirse a la atención remota, las actuales redes de información permiten brindar los servicios públicos en forma más directa y congruente con las necesidades de la población.
- Asimismo, y a un mediano plazo, el gobierno podrá proveer más servicios para que los ciudadanos puedan recibirlos electrónicamente, inclusive aquellos que no cuenten con una computadora personal en sus domicilios, ya que con la acción conjunta entre los sectores público, privado y social, se podrán presentar programas de acercamiento a la población que permita la instalación de infraestructura en lugares públicos de todo el país, como son oficinas gubernamentales, centros comerciales, mercados y espacios en las empresas privadas.
- Para intercambios y presentación de documentos la comunicación electrónica abre a las instituciones la posibilidad de brindar un mejor servicio y evitar congestionamientos, al volver innecesaria la comparecencia personal para estos efectos. Gracias a ella, el público podrá realizar trámites administrativos tales como pagos, consultas, entrega y recepción de documentos, desde la sede misma de sus empresas o desde su hogar.
- El objetivo a lograr utilizando la tecnología informática como herramienta innovadora para la mejor función de la Administración Pública actual, es lograr una forma de gobierno más dinámica y eficiente que le permita proporcionar a sus gobernados una mejor atención en los servicios que presta y permitir mayor independencia para la actividad conjunta: sector social - sector público - sector privado.

No podemos dejar de señalar en éstas conclusiones, que durante la investigación para elaborar el presente trabajo, se detectaron las siguientes incongruencias en el uso de las tecnologías de información:

- Viéndolo desde el punto de vista de la toma de decisiones, parece que la mayoría de los países que están en un período de transición en donde la sociedad y las nuevas tecnologías están dejando sentir su influencia, aún están basados en papel y comunicaciones orales, es decir, los gobiernos utilizan en paralelo sistemas basados en papel y electrónicos simultáneamente. Lo nuevo está siendo creado para conformarse con lo viejo.
- Instrumentos tradicionales todavía son principalmente usados para obtener información para propósitos de políticas: cartas, solicitudes escritas, conversaciones telefónicas, reuniones informales, entre otros. Las nuevas tecnologías no son muy usadas para obtener información para la elaboración de políticas.
- Las nuevas tecnologías y la sociedad que las utiliza, han hecho poco para mejorar los valores democráticos como es la frecuencia y la calidad de participación en la transparencia de la elaboración de las políticas. Tampoco han mejorado la credibilidad del gobierno. Por otra parte, en un sentido positivo, el uso con propósitos específicos de las nuevas tecnologías tiene el potencial para hacer que avancen algunos de los puntos clave de la democracia como responsabilidad, igualdad política, libertad de expresión y asociación.
- Hay una tendencia de los gobiernos para moverse al negocio de la mercadotecnia, esto es por la necesidad de los gobiernos de que se les vea haciendo algo; los medios comúnmente llevan a los gobiernos a desarrollar soluciones "rápidas" o de corto plazo, enfocadas a los síntomas en vez de las causas raíz, con el resultado de que los problemas principales no son tocados.

- Durante la investigación para el desarrollo de éste documento, se detectó que la información relacionada con la aplicación del Gobierno Electrónico sólo existe en fuentes como seminarios y cátedras que han sido publicados en Internet y que no existe suficiente material bibliográfico en donde la Administración Pública pueda relacionar sus teorías con las nuevas tecnologías, es decir, la Administración Pública no ha creado fuentes documentales de consulta para todos aquellos que quieran estar informados de los avances tecnológicos y de su influencia como una forma innovadora de trabajo

Estas conclusiones nos llevan a pensar en la necesidad de ubicar a las tecnologías de información como una forma de "hacer la vida mas fácil" y no como una solución para resolver los problemas sociales y políticos, es decir, éstas deben fungir como medios para hacer más eficiente y transparente la función del gobierno que, en el caso de éste trabajo, se muestra en su carácter de prestador de servicios y generador de políticas que sirvan para la solución de las demandas sociales. Asimismo, resulta imperativo que los teóricos de la Administración Pública incluyan en sus nuevos materiales la idea de ver a las tecnologías de información como una innovación en la organización de ideas y recursos para cumplir con sus fines, que como bien sabemos, son los fines del Estado.

Bibliografía

Arnaiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. Porrúa. México, 1996.

Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Porrúa. México, D.F. 1996.

----- Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE. México, 1999.

Blumet, Daniel. Government-Citizen Connections in the Danish Health Sector. Public Management and Governance Program. OCDE. Paris, Francia. 2000.

Blythe, Marie and Brian Marson. Good Practices in Citizen-Centred Service. Canadian Centre for Management Development. Canadá. 1999.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. FCE. México, 1986.

Dror, Yehezkel. La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma. 2a. ed. FCE. México, 1996.

Format, Mark. "E-government: e-business" in Federal, State and Local Government (High Performance Government for the 21st. Century). IBM Global Services. USA, 1999

Guerrero, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. UNAM (FCPyS). México, 1982.

Harn, Laurie. Strengthening Government-Citizen Connections: Health Policy in Canada. OCDE. Paris, Francia. 2000.

Heeks, Richard. "Reinventing Government in the Information Age" in Routledge Research in the Information Technology and Society. USA. 1998.

Herbert A. Simon, Víctor A. Thompson & Donald W. Smithburg. Public Administration. Transaction Publishers. USA. 1991.

Lapassade, George. Grupos, Organizaciones e Instituciones: La transformación de la democracia. 3a. ed. Gedisa. Barcelona, España. 1999.

Osborne, David y Ted Gaebler. La reinención del Gobierno. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Paidós. Estado y Sociedad. España, 1997.

Powell, Walter W. Y Paulo J. Dimaggio (compiladores). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Edo. De México. F.C.E., México, 1999.

Rodríguez, Victoria E. Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo. Westerview Press. USA. 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. IAPEM. México, 1994.

----- Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM. México, 1997.

Villa Aguilera, Manuel. La institución presidencial: El poder de las instituciones y los espacios de la democracia. UNAM, Coordinación de Humanidades. Porrúa, México, 1987.

Legislación.

Ley Federal de Protección al Consumidor

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sista. México, 1999.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor

Reglamento Interno de la Procuraduría Federal del Consumidor

Documentos.

Citizen.Centred Service Network. Canadian Centre for Management Development. Canadá, 1997.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México (1917-1985) No. 14. FCE. México, 1985.

Hemerografía.

“EU tendrá un Gobierno Electrónico e-government en el 2005” en El Financiero. México, 17 de abril del 2000 p. 41.

Diario Oficial de la Federación del 20 de Septiembre de 1975.

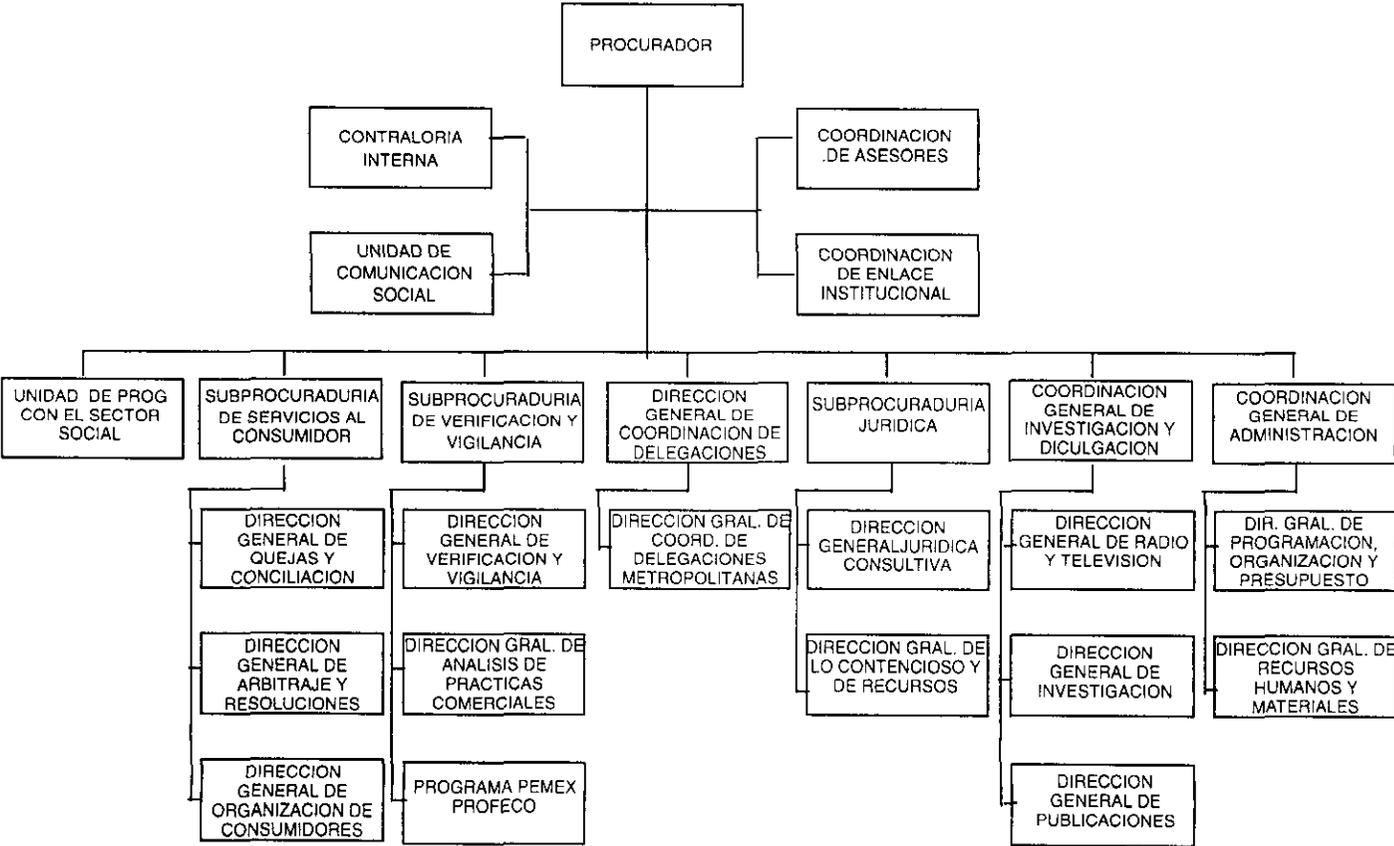
Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975.

Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992.

ANEXOS

ANEXO 1
Organograma de la Procuraduría Federal del Cosnumidor



ANEXO 3
Formato para Denuncia o Reclamación Telefónica

No. _____ CT _____

NOMBRE DEL PROVEEDOR _____
CALLE Y NO. _____

ENTRE LAS CALLES _____
COLONIA _____ TEL: _____ MUNICIPIO _____ C.P. _____

ESTADO _____

NOMBRE DEL CONSUMIDOR _____

CALLE Y NUMERO _____

ENTRE LAS CALLES _____
COLONIA _____ TEL: _____ MUNICIPIO _____ C.P. _____

ESTADO _____

MOTIVO DE LA QUEJA _____

No. _____ CT _____

NOMBRE DEL PROVEEDOR _____
CALLE Y NO. _____

ENTRE LAS CALLES _____
COLONIA _____ TEL: _____ MUNICIPIO _____ C.P. _____

ESTADO _____

NOMBRE DEL CONSUMIDOR _____

CALLE Y NUMERO _____

ENTRE LAS CALLES _____
COLONIA _____ TEL: _____ MUNICIPIO _____ C.P. _____

ESTADO _____

MOTIVO DE LA QUEJA _____

ANEXO 5
Formato para Denuncia o Reclamación Telefónica

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

QUEJA TELEFÓNICA DENUNCIA TELEFÓNICA

OFICINAS CENTRALES DELEGACIONES METROPOLITANAS DELEGACIONES FEDERALES

PARTE DE

NÚMERO REGIONAL DE DENUNCIAS _____
 CÍRCULO Y CALLE Y NÚMERO _____
 CALLES TRANSVERSALES AL DIBUJANDO DATOS DE REFERENCIA _____
 COLONIA, PUEBLO NUEVO O MUNICIPIO _____
 ENTIDAD FEDERATIVA _____ TELEFONO _____

CONTINUA

NÚMERO REGIONAL DE DENUNCIAS _____
 CÍRCULO Y CALLE Y NÚMERO _____
 CALLES TRANSVERSALES AL DIBUJANDO DATOS DE REFERENCIA _____
 COLONIA, PUEBLO NUEVO O MUNICIPIO _____
 ENTIDAD FEDERATIVA _____ TELEFONO _____

OF. DELEGACION _____

TEL. _____

ANO _____ MES _____ DIA _____

1 C. N. 18005.18

Dispersión promedio de precios por productos



PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR
 DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS DE PRÁCTICAS COMERCIALES
 PROGRAMA "QUIÉN ES QUIÉN EN LOS PRECIOS"

DISPERSIÓN PROMEDIO DE PRECIOS POR GRUPO DE PRODUCTOS

