

18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

SIGNIFICADO POLITICO Y ECONOMICO DE LAS
VENTANILLAS UNICAS DELEGACIONALES EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

TESINA
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA
PRESENTA
LUZ MARIA GUILLEN RAMIREZ



ASESORA: MTRA. JOVITA GALICIA

MEXICO, D. F., OCTUBRE DE 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

X



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.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

1

INTRODUCCION: Dentro del desorden existen estructuras ordenadas

4

Primera Parte En busca de las relaciones

I. UBICACIÓN HISTÓRICO CONCEPTUAL	14
1.1 NEOLIBERALISMO	14
1.2. MUNDIALIZACIÓN DEL NEOLIBERALISMO	20
1.3. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	29
1.4. GLOBALIZACIÓN Y ESPACIO NORMATIVO	40

Segunda Parte El país

II. MÉXICO EN LOS NOVENTAS	49
2.1 ANTECEDENTES SOCIALES Y POLÍTICOS	49
2.2 LA INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO	59
III. LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	63
3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	63
3.2. PROGRAMA SECTORIAL DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 1995-2000.	69
3.3. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.	73

Tercera Parte El Distrito Federal y el Objeto de Estudio

IV. EL DISTRITO FEDERAL Y EL OBJETO DE ESTUDIO	77
4.1. EL DISTRITO FEDERAL	77
4.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	79
4.3. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	81
V. LAS VENTANILLAS ÚNICAS DELEGACIONALES	84
5.1. ANTECEDENTES	84
5.2. LA AMPLIACIÓN DEL PROYECTO	88
5.2.1 OBJETIVO GENERAL	91

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2.2. MARCO JURÍDICO	92
5.2.3. FUNCIONES	93
5.2.4. ORGANIGRAMA Y PROCEDIMIENTOS	96
5.3.- ETAPAS DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS	99
5.3.1. POSICIONAMIENTO DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS EN LAS DELEGACIONES 1995.	99
5.3.2. LINEAMIENTOS DE CONTRATACIÓN	101
5.3.3. PERFIL DE LOS PUESTOS Y PROCEDIMIENTOS	103
5.4. LAS VUD Y EL PROCESO DE DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA 1996-1997.	113
5.5. UNA ADMINISTRACION AL SERVICIO DEL CIUDADANO	134
CONCLUSIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	170

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesina cierra un asunto inconcluso en mi vida que era la titulación, pero el tema elegido también cierra una experiencia que me llevó a crecer como ser humano y a probarme a mí misma como profesionalista.

Estoy segura que una de las instancias que más retos me proporcionó como socióloga fue trabajar en las delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco del ahora Gobierno del Distrito Federal; para mi propio asombro desde un área que al principio yo consideraba meramente administrativa.

Por la importancia creciente de esta área, el personal que laboramos en las llamadas "Ventanillas Únicas" tuvimos una capacitación constante, que nos llevó a algunos a conocer y entender la importancia de lo que implica estar en contacto permanentemente con los ciudadanos y aplicar la normatividad en beneficio de ellos.

Trabajar con tres Delegados me permitió comprender lo que es el ejercicio del poder, las diferencias que existen entre un líder carismático y populista (en ciertos momentos hasta populachero) como el Arq. José Parcero López, Delegado de Gustavo A Madero, (1995- 1996); otro ciertamente más racional pero totalmente centralista, el Lic. Pablo Casas Jaimés, Delegado de Azcapotzalco (1996- 1997); y uno más, con deseos de instrumentar cambios pero sin experiencia operativa de lo que eso significaba, el Lic. Pablo Moctezuma Barragán Delegado de Azcapotzalco. (1998-1999). Los tres

rodeados de pugnas políticas entre facciones que sólo generaban difíciles y a veces irracionales procesos en la toma de decisiones.

Sin embargo, tengo que agradecer todas estas vivencias a cada una de las personas que durante esos cuatro años se preocuparon por mi formación: a quien me enseñó la normatividad de Ventanilla Única, Ricardo Ramírez Cámara y a compañeros que como Mercedes Valenzuela y Zeferino Romero compartieron tramos de este camino; a los ciudadanos que atendí cotidianamente, cada uno con una historia de vida que se materializaba en la construcción de una casa habitación, en la apertura de un negocio, o en la solicitud de una cédula de mercado; a todos ellos, gracias porque me fortalecieron en mi quehacer como servidora pública.

Mi agradecimiento especial y más sentido, es sin lugar a duda, para mi madre que siempre me insistió sobre mí tesis, después de muchos años le puedo decir: aquí la tienes. Gracias mamá por apoyarme.

Gracias también a mis hermanos, Lucia, Gerardo y Laura por cobijarme para lograrlo y a mis sobrinas Alejandra y Daniela por la alegría que me dieron para concluir mi "tarea". A mi compañero de casi toda mi vida, José Antonio Pérez Islas, le agradezco la ayuda que me brindó al plantearme interrogantes, conseguir información, pero sobre todo, el recordarme constantemente que pensara como socióloga.

Cuatro personas más se convirtieron en un impulso vital para cerrar este asunto inconcluso: la señora Silvia Moreno, mi maestro Héctor Salama; mis amigos Patricia Olascuaga y Roberto Brito, a ellos les expreso mi gratitud por los apoyos que me brindaron en momentos decisivos para poner en movimiento la energía necesaria.

Un reconocimiento especial al Centro de Educación Continua por el apoyo que me brindó como alumna y la oportunidad de tener como asesora a la maestra Jovita Galicia; en el sistema escolarizado, agradezco la ayuda de la profesora Verónica Camero, coordinadora técnica de la carrera. Para ellas dos mi agradecimiento y admiración.

Pero sobre todo doy gracias a ese ser supremo que cada quién le llama de diferente forma y que en mi caso lo conozco como YO SOY, por poner en mi camino a personas tan valiosas en el momento adecuado. Gracias por esto que hoy puedo concluir.

Por último, solo quisiera decirles a mis compañeros que como yo han pospuesto su titulación, que es posible brincar todos los obstáculos que nos hacen detenernos para llegar a la meta.

**INTRODUCCIÓN: DENTRO DEL DESORDEN EXISTEN ESTRUCTURAS
ORDENADAS.**

Como todo proyecto humano, esta tesina fue escrita bajo el impulso de una experiencia que muchas veces fue gratificante y otras frustrante. Haber trabajado durante cuatro años como coordinadora de la Ventanilla Única en las delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco del Distrito Federal, representó un constante reto en mi quehacer como socióloga y servidora pública, de ahí el tema elegido.

Las Ventanillas Únicas (VUD) en 1995 eran las áreas administrativas de una estructura delegacional donde se tramitaba la apertura de un negocio, las licencias de construcción, un cambio de giro comercial, en suma, 76 trámites ingresaban por esta oficina.

Debido al trato cotidiano con los ciudadanos de una demarcación política, con asociaciones civiles de industriales, de condóminos o con empresas que realizarían proyectos económicos para las delegaciones, las VUD adquirieron un matiz económico y político particular, al grado de establecer una relación directamente proporcional entre su desempeño y la imagen que proyectaba un delegado. De ahí que el enunciado de esta tesina sea el Significado Político y Económico de las Ventanillas Únicas Delegacionales en la Administración Pública del Distrito Federal (1995- 1999).

En el tiempo que laboré en las Ventanillas Únicas, presencié cambios sustanciales en diferentes ámbitos, que iban desde la operación cotidiana en la recepción de los trámites y el trato con los ciudadanos, hasta la transformación del gobierno del Distrito Federal, pasando por un cambio normativo con la creación de nuevas leyes. El discurso oficial de esa época sustentaba que dichos cambios obedecían a que el país tenía que modernizar sus estructuras de gobierno, acordes a las nuevas necesidades de la era globalizada. Transcurría la época de la firma del TLC y se hablaba de competitividad, modernización y desregulación administrativa; en ese entonces se daba por sentado que lo global condicionaba lo local y por ese motivo había que modernizarse.

Es hasta el momento de estructurar la presente tesina que me planteo por primera vez, desde una perspectiva sociológica, que precisamente el tema elegido se enmarca dentro de una polémica actual de las ciencias sociales: la globalización del mundo y su relación con lo local y territorial.

De la problematización de este primer marco de referencia, y de contrastarlo con el enunciado de la investigación surgieron una serie de preguntas. ¿Qué es la globalización? ¿El concepto globalización podría ser el hilo conductor de esta investigación? ¿Cómo se relaciona lo global y lo local? ¿Cuáles son los niveles metodológicos del estudio para llegar a explicar el cambio acontecido en el Distrito Federal?

Dos presupuestos teóricos me sugerían que existía una relación; la primera proviene del libro *Consecuencias de la Modernidad* de Anthony Giddens¹, al referir que *la modernidad es intrínsecamente globalizadora* y que esto resulta evidente en las instituciones modernas. El autor explica esta modernidad globalizadora con base en un marco conceptual de distanciamiento entre tiempo y espacio, y plantea que un análisis del ordenamiento de la vida social, permite dirigir la atención a la participación local y su interacción a través de la distancia. El distanciamiento entre el tiempo y el espacio es precisamente la condición que permite ser simultáneamente locales y globales.

Es (...) la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa. Este es un proceso dialéctico puesto que esos acontecimientos locales pueden moverse en dirección inversa a las distintas relaciones que le dieron forma. La transformación local parte de la mundialización y de la extensión lateral de las conexiones a través del tiempo y del espacio. Así, quien estudie las ciudades actuales en cualquier lugar del mundo, sabe lo que sucede en el barrio local seguramente ha sido influenciado por otros factores- como pueden ser la economía mundial o los mercados de productos- que operan a una distancia indefinida lejos del barrio en cuestión.²

El segundo presupuesto que me sugería una relación entre estos dos ámbitos y proviene de la teoría del caos, en la que se menciona que la ciencia del caos hace

¹ Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

² Ibid. pp. 67-68.

crítica la relación local/global, ya que los diferentes niveles tienden actuar de manera distinta, de modo tal que lo local se incorpora como un rasgo descriptivo necesario de lo global y cuestiona la totalización, correlacionando los movimientos desde un nivel a otro.³

Estos dos presupuestos teóricos me indujeron a la búsqueda de un sistema de relaciones que me permitiera clarificar el camino metodológico para llevar a cabo esta investigación, de ahí su estructuración.

La investigación está diseñada de lo general a lo particular, por lo que la primera parte corresponde a la ubicación histórica conceptual. En un primer momento, pensé que el ámbito general para encuadrar la investigación correspondía a la explicación del proceso de globalización. Subsumida en ese discurso yo había laborado en las VUD; sin embargo ya dentro de la investigación, el concepto globalización aparecía relacionado con otro que a veces se convertía en hegemónico: el neoliberalismo. En otras ocasiones aparecían subsumidos o como sinónimos, por lo que me vi en la necesidad de aclarar este elemento conceptual y de preguntarme ¿a qué se refieren los autores al hablar de políticas neoliberales? y, por lo tanto, si estas políticas neoliberales finalmente eran el sustento económico del enunciado de esta tesina. ¿Incidían o tenían algo que explicar sobre mi objeto de estudio?, por lo que me planteé como primer paso una ruptura cognoscitiva.

³ Catherine N Hayles. *La evolución del Caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*, México, Gedisa, 2000, pp. 261-267.

No dar como verdadero y natural un marco teórico desde el proceso de globalización, y permitirme conocer un componente nuevo en esta estructuración de mi pensamiento sociológico, el neoliberalismo.

Este nuevo elemento me llevó a entender que el proceso de neoliberalización económica se convirtió en un proceso mundial, que nació como una reacción teórica y política contra el intervencionismo de Estado y contra el Estado de bienestar social. Proponiendo un Estado frugal en el dominio de los gastos sociales, que se abstuviera de intervenciones económicas, y buscara una estabilidad monetaria, así como una disciplina presupuestaria, acompañada de una desincorporación de ámbitos no prioritarios y la restauración de una lógica de mercado.

Históricamente, estos cambios repercutieron de diferente manera en casi todas las economías que abrieron sus fronteras económicas en pos de la globalización, por lo que algunos estados nacionales procedieron a la desestatización, a la privatización de empresas y organismos públicos, a la desburocratización, la desregulación y la desreglamentación económica; así como a la promoción de otras medidas como la descentralización administrativa y la simplificación de los procedimientos administrativos y estructurales. Como dijo el sabio griego Pitágoras, ¡Eureka!, había encontrado mi primer escalón metodológico, el modelo económico neoliberal había impuesto cambios que yo había presenciado en el ámbito local.

Con respecto al concepto globalización existe una gama de interpretaciones sobre su significado y muchas de ellas con énfasis en la internacionalización de los procesos económicos, expresión que se hizo frecuente en la década de los ochenta en universidades norteamericanas como Harvard, Columbia, Stanford; todas ellas vinculadas a importantes grupos económicos, financieros e industriales que impulsaban los cambios neoliberales, de ahí el amalgamamiento de los dos conceptos. Sin embargo, también tiene acepciones jurídicas, ecológicas, financieras, técnicas, entre otras. Lo substancial, sociológicamente, es que en la globalización las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo a través de la interdependencia creciente de todas las actividades humanas. Esta interdependencia trastoca la vida económica y social de los países, concretándose a través del gobierno y de la Administración Pública, para desde ahí buscar impulsar los cambios necesarios para las nuevas relaciones con la sociedad.

Podría decirse que la globalización se ha convertido en una de las más importantes representaciones sociales de fin de siglo, y en su nombre se han realizado los cambios necesarios para impulsar las políticas neoliberales. Debido a que todos estos cambios se concretan y toman vida en el Estado y se instrumentan en los Gobiernos a través de la políticas públicas, las subsiguientes relaciones conceptuales naturales para delimitar el marco de referencia general son: Estado, Gobierno y Administración Pública. Por ello, la primera parte de esta tesina pretende ser instrumento para la ubicación histórica y conceptual del neoliberalismo, la globalización y el espacio

normativo, por ser los procesos que permiten entender los cambios acontecidos en el país.

Como era necesario descender a lo particular y concretar el escenario donde se gestó el objeto de estudio, la segunda parte está diseñada para ubicar el contexto del país, donde la crisis económica, la falta de credibilidad en el gobierno y sus autoridades y, la apertura comercial eran las constantes (1994-1995), por lo que programas como los de modernización, desregulación administrativa y la preocupación por la calidad y eficiencia gubernamental en la atención ciudadana cobraron sentido. Sobre todo por que uno de los acontecimientos económicos más relevantes para México en esa época, fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que surgió como resultado de la reforma económica instrumentada y permitió consolidar y acelerar la apertura del comercio exterior mexicano.

Así mismo, se plantean los fundamentos programáticos del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, que enfatiza la importancia de la apertura económica y marca las directrices que hicieron posible el proceso que se llevó a cabo dentro la Administración Pública Mexicana. La modernización de la atención ciudadana, los cambios en la cultura organizacional y la reorientación de la actitud de los servidores públicos hacia los usuarios de servicios, tuvieron como finalidad reformular el papel de la administración como agente social y llevar a la ciudadanía a confiar nuevamente en sus gobernantes y, desde ahí, reforzar los valores de honestidad y responsabilidad.

Esto quedó claramente planteado en las estrategias propuestas en el *Programa Sectorial de Modernización Administrativa (1995-2000)*.

Finalmente, en la tercera parte se ubica al Distrito Federal y se describe el nacimiento de las Ventanillas Únicas Delegacionales (VUD), como una medida para romper la inercia con la que se venía trabajando en las delegaciones, respecto a la poca claridad y transparencia en los trámites que realizaban los ciudadanos, requisitos, tiempo de respuestas, costos y corrupción en la actuación de servidores públicos. También se plantea sus objetivos institucionales, el marco jurídico que las determina, sus funciones y su organización interna. Este último capítulo es propiamente el desarrollo de las diferentes etapas por las que atravesó el proyecto.

Su primera etapa fue de posicionamiento (1994-1995), donde se instrumentan sistemas de comunicación ciudadana para medir la opinión del usuario acerca del nivel de atención y servicios recibidos, y donde se desarrolla una imagen corporativa.

Una segunda etapa corresponde al proceso de desregulación administrativa (1996-1997), en el que se establecen y desarrollan nuevos principios jurídicos para dar certidumbre a los ciudadanos que llevan a cabo trámites en las delegaciones del Distrito Federal, como los de *afirmativa ficta*, simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe y autocontrol de los particulares.

Dentro de la reingeniería de procesos se miden los tiempos y movimientos en el ámbito organizacional, con el fin de cambiar las estructuras. Por ello se hace el rediseño de las estructuras piramidales en estructuras horizontales, las cuales permitieron acortar los tiempos de respuesta institucional, abatir costos y eficientizar los procedimientos administrativos.

La última etapa, la integra precisamente un nuevo gobierno que en 1998, busca fortalecer la atención ciudadana bajo el principio de una administración al servicio del ciudadano; sin embargo, este gran impulso se vio truncado por los constantes cambios del personal, diluyéndose su impacto a partir de 1999.

Por último, de la experiencia vivida se subraya en las conclusiones, cómo la mundialización del modelo económico neoliberal y la inserción de México a la globalización, si bien abrió al país a la diversificación en la relación con el resto del mundo, no fue un proceso de una sola dirección, ni un sistema que se quedó afuera, a escala mundial; y tampoco se importó íntegro. La interrelación entre lo global y lo nacional, fue y sigue siendo, un proceso contradictorio y en ocasiones conflictivo, que modifica las tendencias que llegan, las adapta a las condiciones locales, pero al mismo tiempo trastoca los procesos internos de lo social y por ende de lo individual. Con relación a la globalización se destaca que al mismo tiempo que une, divide; las mismas causas que promueve la uniformidad son las causa de la división, por lo que

relación a la globalización se destaca que al mismo tiempo que une, divide; las mismas causas que promueve la uniformidad son las causa de la división, por lo que los procesos globalizadores incluyen un proceso de polarización, segregación y marginación social.

Sobre la modernización administrativa, que si bien era una respuesta a los requerimientos que se precisaban para la apertura económica del país, su diseño e instrumentación no se transformó en una cultura organizacional integral, sino que se redujo a ciertos grupos y procedimientos en áreas que se evaluaron como estratégicas, pero siempre acotadas por un entorno que en realidad se resistía al cambio.

Finalmente se concluye cómo las tareas administrativas se ven influenciadas y en algunos casos mediatizadas por los intereses económicos y políticos, de ahí que sea imperante instrumentar e impulsar un servicio civil de carrera moderno dentro de la administración pública, para evitar el costo social que los cambios políticos tienen sobre este sector y que van en detrimento de los ciudadanos y de los servidores públicos.

Primera Parte
EN BUSCA DE LAS RELACIONES

I. UBICACIÓN HISTORICO CONCEPTUAL

1.1 NEOLIBERALISMO

El conocimiento sociológico da vueltas en espiral
dentro y fuera del universo de la vida social
reconstruyéndose tanto así mismo como a ese
universo como parte integral de ese mismo proceso.

Anthony Giddens.

Para entender lo que se denomina como "neoliberalismo", brevemente situaré de manera histórica esta corriente, para lo cual iniciaré estableciendo sucintamente qué se entiende con el concepto *Liberalismo*.⁴

El *liberalismo* designa una filosofía política, fundada en el valor de la libertad individual, se identifica como una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía. Los principios básicos del liberalismo fueron formulados a lo largo del siglo XVIII y pueden resumirse así:

1. Un compromiso con la libertad personal, definida como la no-interferencia en las creencias y en la búsqueda de objetivos privados.

⁴ Para una explicación detallada consultar Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983, pp. 875-904. Immanuel Wallerstein, *Después del Liberalismo*, México, Siglo XXI, 1996, pp. 75-111.

2. Una política de estricta libertad económica, a la que habitualmente se denominó *laissez faire* (dejar hacer).
3. Una doctrina relativa a un gobierno limitado y restringido, que asegurara las funciones básicas de la organización de la sociedad, particularmente la libertad, la seguridad y la justicia.

El liberalismo clásico entró en decadencia a fines del siglo XIX, y el término liberal empezó a ser usado frecuentemente para describir un liberalismo intervencionista o social, particularmente en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Así, liberal en el sentido político, llegó a identificarse con lo que hacía la intervención del Estado para corregir particularmente las injusticias sociales.

La decadencia del liberalismo fue potenciada por la revolución keynesiana que implicó la generalización del Estado de bienestar, entendido éste, como el conjunto de acciones públicas que tendían a garantizar a todo ciudadano de una Nación, el acceso a un mínimo de servicios que mejoraría sus condiciones de vida. Este enfoque keynesiano predominó en la política económica hasta mediados de los años setenta; todos los gobiernos aplicaron como fundamento de la política económica el manejo de la demanda agregada y una política de gastos que tenía múltiples funciones, entre las que se encuentran: garantizar el pleno empleo (con sus lógicas conexiones con el bienestar social), estimular el proceso de crecimiento en las economías de mercado y

permitir el acceso a la educación, la salud, la vivienda, las pensiones y al seguro de desempleo, entre otros, a la población de bajos ingresos.

La crisis económica de los años setenta altera de manera fundamental la perspectiva de la intervención del Estado, atribuyendo a su exceso el desempleo masivo, la inflación, la debilidad del crecimiento, lo que por supuesto preparaba el campo para la crítica a la intervención estatal en los asuntos económicos.

Rivera Ríos lo explica de la siguiente manera:

"El agotamiento del paradigma de la producción de masas, evidente desde fines de los sesentas, provocó diversas repercusiones en la estructura institucional. Una de ellas fue la tendencia a elevar el gasto público como parte del compromiso económico y político del Estado de bienestar. Como resultado de lo anterior, la participación del Estado en el gasto total se duplicó entre fines de los cincuentas y mediados de los sesentas para experimentar otro aumento en los siguientes diez años. Inicialmente el aumento al gasto público estuvo destinado a favorecer el alargamiento del ciclo económico bajo los principios de la gestión Keynesiana de la demanda, pero su efectividad fue limitada como lo corroboró la agudización simultánea de la inflación y el desempleo".⁵

En este orden de ideas, el neoliberalismo nace precisamente como una reacción teórica y política contra el intervencionismo de Estado y contra el Estado de bienestar

⁵ Miguel Angel Rivera Ríos, *México en la Economía Global*, México, Ed. JUS, 2000. p.102.

social, después de la Segunda Guerra Mundial en el oeste de Europa y en Norteamérica.

Keith Dixon en su obra "Les évangélistes du marche" menciona que el nacimiento y organización del pensamiento neoliberal se remonta a 1938 en París, en donde se celebra la primera reunión internacional de la gran guardia intelectual del liberalismo económico. Una treintena de periodistas, universitarios y economistas bajo la tutela de la escuela Austriaca de Friedrich von Hayek , Ludwig von Moises y del principal teórico del monetarismo, el Americano Milton Friedman, se reunieron en un coloquio con Walter Lippmann. Para ellos el colectivismo, el nazismo, el fascismo, el régimen soviético y la nueva doctrina Keynesiana eran el enemigo; proponen organizarse en contra de la deriva estatista de Occidente, creando un centro internacional para la renovación del liberalismo⁶.

Mencionan otros autores⁷ que la obra de Friedrich August von Hayek, *The Road to Serfdom*, publicada en 1944, fue la carta de fundación del neoliberalismo, ya que constituyó un ataque apasionado contra toda limitación impuesta por el Estado al libre funcionamiento de los mecanismos del mercado. Sin embargo el espíritu de la época, abarcaba a Keynesianos, socialdemócratas, demócratas cristianos y la idea de dejar en

⁶ Traducción personal www.multimania.com/amisdumondediplo/evangile12.html

⁷ Para mayor información consultar las páginas electrónicas: www.filosofia.net/materiales/num/numero9b.htm y www.zmag.org/Spanish/0501geor.htm

manos del mercado la toma de decisiones políticas y sociales, estaban fuera de lugar de la cosmovisión imperante.

En abril de 1947 nace la *Société du Mont-Pèlerin*⁸, que tenía como objetivo combatir el Keynesianismo y toda medida de solidaridad social que prevaleciera después de la Segunda Guerra Mundial, además de desarrollar los fundamentos teóricos de otro tipo de capitalismo libre de toda regla. Ello suponía no solamente la exposición de la economía a la competencia internacional, sino la adopción de tipos de cambio flexible y el desmonte de todo tipo de protecciones, estímulos y ayudas a los productores. Afirmaban también, que las raíces de la crisis se encontraban en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, en el movimiento obrero.

Según esta corriente, los sindicatos habían minado las bases de la acumulación de la inversión privada con sus reivindicaciones salariales y presiones para que el Estado aumentara los gastos sociales que ellos denominaban parasitarios. Estas presiones habían recortado los márgenes de ganancia de las empresas y desencadenado procesos inflacionarios (alza de precios), lo que no podía más que terminar en una crisis generalizada de las economías de mercado.

Como lo menciona Perry Anderson, desde entonces, el remedio era claro:

⁸ Pertenecían también a la *Société du Mont-Pèlerin* Maurice Allais, Milton Fridmann, Walter Lippman, Salvador de Mandariaga, Ludwig von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, William Rampard, Wilhelm Röpke y Lionel R

(...) mantener un Estado fuerte, capaz de romper la fuerza de los sindicatos y de controlar estrictamente la evolución de la masa monetaria (política monetarista). Este Estado debía ser frugal en el dominio de los gastos sociales y abstenerse de intervenciones económicas. La estabilidad monetaria constituiría el objetivo supremo de todos los gobiernos.

Para este fin, era necesaria una disciplina presupuestaria, acompañada de una restricción de los gastos sociales y la restauración de una llamada tasa natural de desempleo, es decir, de la creación de un ejército de reserva de asalariados que permitiera debilitar a los sindicatos.⁹

Por otra parte, debían introducirse reformas fiscales a fin de estimular a los agentes económicos a ahorrar e invertir.

De esta manera, una nueva y saludable inequidad reaparecería y dinamizaría las economías de los países desarrollados enfermos de estanflación, patología resultante de la herencia combinada de las políticas inspiradas por Keynes y Beveridge, basadas en la intervención estatal anticíclica (dirigida a amortiguar las recesiones) y la redistribución social.

Según esa "saludable inequidad", el crecimiento se lograría naturalmente cuando se alcanzara la estabilidad monetaria y la aplicación de las principales políticas (reforma fiscal, reducción de cargas sociales, desregulación de controles estatales, entre otros).¹⁰

Sin embargo, el desarrollo y el crecimiento del capitalismo durante las décadas de 1950 y 1960 no permitieron que las advertencias de los neoliberales contra los peligros que representaba cualquier control del Estado sobre los mercados fueran creíbles.

⁹ Perry Anderson, "Historias y Lecciones del Neoliberalismo", en: Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Deslinde no. 25, Colombia, 1999, p. 2.

¹⁰ Ibid. p.2

1.2 Mundialización del neoliberalismo

En 1974 con la crisis del modelo económico de la posguerra, los países capitalistas desarrollados entran en una profunda recesión, por primera vez se combinan una baja tasa de crecimiento y una elevada inflación, dando lugar a lo que se conoce como estanflación; es en esta época cuando las ideas neoliberales comienzan a ganar terreno.

Sin embargo, la hegemonía del programa neoliberal no se impuso de un día para otro, ya que la mayoría de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) intentaron aplicar remedios keynesianos a la crisis desatada por la recesión generalizada de 1974-1975.

En 1979, el primer país capitalista que se comprometió públicamente a poner en práctica el programa neoliberal fue Inglaterra, bajo el régimen de Margaret Thatcher, quien condujo a los conservadores a la victoria electoral con la promesa de sofocar la crisis de la economía británica y de reducir el intervencionismo gubernamental.

Durante su mandato¹¹ adoptó un programa de recuperación económica basado en la reducción de la inflación y en la privatización de algunas empresas estatales como:

¹¹ Página electrónica www.thenewrepublic.com/confesiones

British Petroleum, en 1979; British Aerospace, en 1981; British Gas, en 1986; y en 1987 la British Airways además de la British Airports Authority. También aplicó políticas privatizadoras en las áreas de sanidad y educación pública. La privatización de la industria británica afectó aproximadamente a 40 empresas de participación estatal que empleaban a más de 600,000 trabajadores. Rechazó el diálogo con los sindicatos y se enfrentó a ellos de forma continua (lo que provocó huelgas en su mandato, entre las que destaca la huelga del carbón). Además rechazó cualquier tipo de compromiso con Irlanda del Norte.

Su gobierno puso en marcha la siguiente estrategia:

- Frenó la emisión de la masa monetaria,
- elevó las tasas de interés,
- redujo drásticamente los impuestos sobre los ingresos más altos,
- abolió los controles sobre los flujos financieros (entrada y salida de capitales)
- elevó fuertemente la tasa de desempleo,
- aplastó las huelgas y se puso en vigor una legislación antisindical
- impuso recortes a los gastos sociales.

Un año más tarde, en 1980 bajo el régimen de Ronald Regan, Estados Unidos instrumentó políticas económicas parecidas: reducción de impuestos, elevación de la tasa de interés y aplastó la única huelga que se generó (controladores aéreos), dando

prioridad a la competencia militar con la Unión Soviética, lo que provocó enormes gastos militares y creó un déficit en las finanzas públicas.

En el continente Europeo, casi todos los países del norte de Europa occidental, a excepción de Suecia y Austria, dieron un giro a la derecha. La oleada conservadora de esos años permitió reunir las condiciones políticas necesarias para la aplicación de las recetas neoliberales, consideradas como opción a la crisis económica.

Bajo esta perspectiva, desde la década de los 80 todos los países de América Latina y el Caribe han realizado reformas estructurales orientadas hacia el libre mercado y a elevar la eficiencia de la economía. Estas reformas se han instrumentado principalmente en seis áreas: la liberación comercial, la política tributaria, la desregulación financiera, la privatización, la legislación laboral y la transformación del sistema de pensiones.

En el caso de México, la inserción comenzó en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988), en esa época la política económica estuvo encaminada a la apertura comercial, en sustitución de las políticas proteccionistas; al redimensionamiento del sector público, en lugar del Estado patrón y productor; y a la reconversión del aparato productivo para adecuarlo a las nuevas necesidades de la

competencia mundial.¹².

Los instrumentos del cambio fueron las modernas teorías neoliberales, representadas por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; según estas instituciones, la crisis que vivían países como México se debía fundamentalmente a la excesiva participación del Estado en la economía, pues se había generado una enorme burocracia que consumía la mayor parte de los recursos obtenidos por el sector público. La administración pública era ineficiente pues se recurría constantemente al déficit presupuestal, acentuada por actos de corrupción.

La producción de las empresas públicas era incapaz de enfrentar la competencia y el proteccionismo sólo había generado una industria costosa y de mala calidad. Ante tal situación las recomendaciones eran:

- Adelgazamiento del sector público a través de la privatización de empresas propiedad del Estado,
- instrumentación de políticas austeras en el gasto público,
- reducción de la burocracia,
- poner fin a las prácticas populistas como otorgamiento de subsidios,

¹² En 1979 bajo la administración de José López Portillo se planteó la necesidad de que México ingresara al GATT, (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) dejando de lado la economía cerrada para incorporarse a través de este organismo al comercio internacional; sin embargo, los empresarios nacionales consideraron riesgosa tal medida, pues significaba enfrentar la competencia extranjera y dadas las condiciones de la industria manufacturera, aquello se traduciría en cierre de empresas y desempleo. Ante tal escenario el gobierno decidió mantener el proteccionismo sobre el sector industrial.
http://www.cegs.itesm.mx/hdem/trans_demo.htm

- ajustar los gastos sociales y la inversión a la realidad económica; y,
- el establecimiento de la apertura comercial.

Estas medidas propiciarían el aumento de la inversión extranjera y una renegociación de la deuda externa.

El ascenso de los tecnócratas en México está muy ligado a la crisis económica iniciada en los años setenta; en consecuencia su elección estaba encaminada a encontrar la solución a las dificultades económicas aplicando fórmulas y diseñando estrategias a partir del conocimiento de la ciencia económica. En este sentido fueron aplicados distintos programas como: el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC), los Pactos de Solidaridad y Reactivación Económica, todos ellos buscando la estabilización de la economía, detener la caída del peso, reducir la inflación y reactivar el crecimiento económico. Algunos resultados favorables en términos macroeconómicos fueron observados a principios de los noventa cuando se logró reducir la inflación a un dígito (9%), reactivar las exportaciones no petroleras y reducir sensiblemente el desempleo, volviendo a derrumbarse la economía nacional con la crisis de finales de 1994.¹³

En el régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se continúa y profundiza esta política económica y las medidas modernizadoras fueron: reducción de la tasa de inflación, disminución del déficit del sector público, privatización de empresas paraestatales, renegociación de la deuda externa, adelgazamiento del Estado, eliminación del proteccionismo económico y, otorgamiento de nuevas garantías a la

¹³ http://www.cegs.itesm.mx/hdem/trans_demo.htm

inversión foránea. Se calcula que el 40% de todas las privatizaciones realizadas en este periodo se refirieron a empresas industriales.¹⁴

Con respecto al proceso de desincorporación de las empresas en las que el Estado participaba Carlos Tello Macías, señalaba deficiencias:

En primer lugar es enorme la discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo...

En segundo lugar, la forma y los procedimientos mediante los cuales se ha procedido la desincorporación no han sido lo suficientemente transparentes . . .

En tercer lugar, consideraciones sobre la importancia de una empresa pública(...) no parecen tomarse en cuenta en las decisiones de su desincorporación .

En cuarto lugar, no se explican las razones que llevan al gobierno a desincorporar empresas sanas, que no representan carga alguna para las finanzas públicas y que su mercado y sus posibilidades de crecimiento están íntimamente asociadas a otras empresas públicas que no se desincorporaron. Negocios jugosos cuyos activos y utilidades pasan a ser propiedad privada.

En quinto lugar, cuando se ha ofrecido razones para fundamentar la desincorporación, no siempre se es consistente, pues se han utilizado los mismos argumentos para apoyar la participación del Estado en una actividad y para razonar después su desincorporación¹⁵

Si bien, en algunos casos se justificaba la desincorporación, en muchos otros se actuó bajo la presión de los organismos internacionales. Así mismo, otro de los factores

¹⁴ Eduardo Vega López, "La política económica de México durante el periodo 1982-1994", en: El Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, México, enero -febrero 1995, pp. 94-103.

¹⁵ citado en: Héctor Guillén Romo, *La Contrarrevolución Neoliberal en México*, México Ediciones ERA , 2000 p.120.

fundamentales fue el que se instrumentó en torno a la desregulación, para agilizar y disminuir la gestión pública de la economía, sobre todo en los rubros de fletes, transportes, telecomunicaciones, agencias aduanales, etcétera.

Para Pedro Aspe que fuera Secretario de Programación y Presupuesto (SPP) la eliminación de regulaciones y restricciones excesivas tenía como objetivo mejorar el nivel competitivo de la economía a fin de aprovechar más plenamente las ventajas competitivas de México.¹⁶ La administración de Carlos Salinas fue la que concretó la venta de importantes empresas de propiedad estatal como la banca, nacionalizada en tiempos de López Portillo, y Teléfonos de México. Además modificó el marco legal en torno al problema de la tenencia de la tierra a través de la reforma constitucional del artículo 27, para poner fin al reparto agrario y dar certidumbre a la tenencia de la tierra, además de crear condiciones para la capitalización del campo.

En materia de apertura comercial en el sexenio 1988-1994, se logró la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, convenio que de manera definitiva lograba la integración económica de México a la economía global al formar parte de uno de los bloques económicos con mayor número de consumidores.

¹⁶ Para mayor información consultar: Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, México Fondo de Cultura Económica, 1993.

La inclusión de México en la economía global requirió de una serie de cambios, tales como dejar a un lado el proyecto revolucionario nacionalista, para dar paso a la apertura económica de mercado. Temas que habían dado una identidad nacional al país frente a los Estados Unidos, como independencia y nacionalismo, cambian por cooperación, relación cordial e integración económica. La valoración entre lo social y político se minimiza con respecto al tema económico, el proteccionismo se deja de lado y se instrumenta la apertura.

Las reformas, por lo demás, han sido profundas en las áreas comercial, cambiaria, tributaria y financiera. En México, como en la mayoría de los países del mundo se le ha otorgado un papel prioritario a los mecanismos del mercado considerando que las políticas intervencionistas habían sido una de las principales causas de las crisis de los ochentas y que la liberalización reactivaría el crecimiento y la estabilidad. En 1999 José Angel Gurría, Secretario de Hacienda y Crédito Público apuntaba:

Las políticas que han impulsado el progreso mexicano durante la última década no pueden prosperar a largo plazo sin la existencia de instituciones económicas fuertes y confiables. Nuestro gobierno es consciente de esto y por lo tanto ha realizado mejoras estructurales dentro del marco de políticas públicas de liberalización económica y libre comercio. Nuestro objetivo ha sido el de transformar a México de una economía cerrada y fuertemente regulada (con alto grado de intervención gubernamental) en una economía abierta de mercado.¹⁷

¹⁷ página electrónica www.cipe.org/ert/

En lo esencial, en los países pertenecientes a la OCDE las ideas de la Société du Mont-Pèlerin habían triunfado plenamente.

Por último, para fines de la investigación, resaltaré que el neoliberalismo poco a poco se convirtió en la política económica imperante en el mundo, a la cual nuestro país se incorporó en aras de la globalización, concepto que representa el segundo eslabón de la estructura general de esta tesina y que se refleja claramente en el Plan de Desarrollo Nacional 1995-2000, como se verá más adelante.

1.3 EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN.

La globalización les da a los extremadamente ricos nuevas oportunidades para ganar dinero de manera más rápida. Estos individuos han utilizado la tecnología de punta para desplazar grandes sumas de dinero alrededor del globo con extrema rapidez y especular con eficiencia creciente. Desgraciadamente, la tecnología no afecta la vida de los pobres del mundo. En realidad, la globalización es una paradoja: beneficia mucho a muy pocos, a la vez que excluye o margina a dos tercios de la población mundial.
Zygmunt Bauman.

La Globalización ha sido establecida como uno de los conceptos que organizan la discusión económica y política contemporánea, según Víctor Godínez el término data de la década de los sesenta y tiene su origen en dos diferentes ámbitos disciplinarios, en las ciencias de la comunicación con Marshall Mc Luhan, quien acuñó la expresión de "aldea global" para explicar los grandes cambios culturales que ya estaban ocurriendo en el mundo, bajo el influjo de la revolución tecnológica aplicada a los medios masivos. En el segundo caso, la propuesta viene de Zbigniew Brzezinski, quien proclamó el nacimiento de una sociedad global, dentro del campo de la política internacional.¹⁸

En los años setenta este término fue utilizado sobre todo por expertos de mercadotecnia y gestión empresarial, sin embargo, la expresión globalización se hizo frecuente en la década de los ochenta en las universidades norteamericanas como Harvard, Columbia, Stanford; todas ellas vinculadas a importantes grupos económicos,

¹⁸ Víctor Godínez M., "Una crónica sobre la economía mundial en el cambio del siglo", en: El nuevo sistema internacional; México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.25-26.

financieros e industriales que propendían los cambios neoliberales, de ahí que la acepción más generalizada de globalización tenga fuertes connotaciones económicas y se refiere tanto al incremento del flujo financiero, de bienes, recursos y de servicios a través de las fronteras, como a las estructuras organizativas que gestionan las actividades económicas y la red de intercambios internacionales.

De acuerdo a Paolo Bifani¹⁹ existen diferentes connotaciones para el término globalización, por ejemplo: "*fenómenos de transnacionalización económica*" de "*competitividad económica*"; o de "*proceso de mundialización financiera y del capital*." Para otros autores la globalización está más relacionada con la "*transnacionalización cultural*", algunos la vinculan a temas particulares como la "*tecnoglobalización*", "*la ecológica*", o la "*liberación económica mundial*".

También se le identifica con alguno de los efectos sociales que conlleva, como el de la gobernabilidad ya sea frente a las operaciones de las corporaciones transnacionales o frente al debilitamiento o cambio de funciones del Estado. La perspectiva de un orden internacional o de un mundo sin fronteras (*borderless states* o *borderless world*, empresas sin nacionalidad (*stateless firms*), o la necesidad de mecanismos e instituciones de gobernabilidad global.

¹⁹ Cfr. Paolo Bifani, "Globalización, economía y democracia", en: Revista Internacional de Filosofía Política No. 12, Madrid, dic.1998, pp. 56-57.

Rivera Ríos apunta que aún cuando existen diversas acepciones de este término, básicamente existen tres interpretaciones del concepto:

"a) la globalización como extensión de las tendencias operantes del siglo XIX, por lo que se asume que no existe un cambio fundamental en las relaciones entre espacio nacional y el internacional del capitalismo; b) la globalización como un producto de las estrategias de agentes muy poderosos como las empresas transnacionales, las agencias multilaterales y algunos gobiernos de países industrializados, que supuestamente afectan de manera negativa a los pueblos más débiles del planeta; y c) la globalización como expresión de una nueva estructura del sistema capitalista, que aunque se encuentra en proceso de gestación, está modificando radicalmente las relaciones entre espacio nacional y el internacional"²⁰

Dentro de este cúmulo de disquisiciones, el Banco Mundial también ha definido a la globalización como:

(...) es un cambio general que está transformando a la economía mundial que se refleja en vinculaciones internacionales cada vez más amplias e intensas del comercio y las finanzas y el impulso universal hacia la liberación del comercio y los mercados de capital por la creciente internacionalización, y por un cambio tecnológico que está erosionando con rapidez las barreras que obstaculizan la comercialidad internacional de bienes y servicios y la movilidad del capital²¹

Como podemos apreciar existe una gama de definiciones sobre a qué se le llama

²⁰ Miguel Angel Rivera Ríos, *México en la Economía Global*, México, Ed. JUS, 2000, p.75.

²¹ citado en: www.rcsi.net/globalizacion/fg010.htm

globalización, y muchas de ellas con énfasis en la internacionalización de los procesos económicos y, en general, a aquellas actividades humanas que desbordan las fronteras nacionales.

También es cierto que la globalización en el ámbito internacional generó la apertura de nuevos mercados, una proliferación de sociedades mercantiles multinacionales y transnacionales, el surgimiento de las llamadas Ciudades Mundiales²² y la movilidad del capital financiero que opera las 24 hrs. del día. La tecnología ha permitido a la mayoría de los actores económicos que el dominio del tiempo se haya vuelto un factor estratégico de la competencia y la ganancia.

Con respecto a las telecomunicaciones se da una expansión y una internacionalización.

Las nuevas tecnologías de información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continentes²³

²² En la perspectiva de desarrollo de las grandes ciudades, Peter Ward plantea que los analistas que se dedican al estudio de las ciudades han propuesto los siguientes enfoques:

- Han examinado el papel que juegan las grandes ciudades en la economía global desde el punto de vista de su importancia como centros de producción, control o financiamiento, como en el caso de Friedman que originó la hipótesis sobre Ciudades Mundiales.
- La reestructuración de las ciudades, especialmente en el desarrollo de sus funciones de control para reemplazar su antigua función de producción.
- Consideran que las ciudades se están volviendo más o menos semejantes con el paso del tiempo, particularmente las ciudades latinoamericanas impulsadas por procesos globales y flujos de información. cfr. Peter Ward. "Estructuras y Gobierno en ciudades Latinoamericanas"; en: Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en grandes Metrópolis, México, DDF-CIDE 1997, pp 4-8

²³ Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*. España, Taurus, 1997. p.11.

Las actividades de investigación y desarrollo científico rompieron las fronteras y se convierten en insumos mundiales. Este proceso requirió de ajustes estructurales, privatización, desregulación e integración económica y se vio reforzada por un cuerpo normativo y nuevos valores universales como son rentabilidad, productividad, competitividad, eficiencia, eficacia, democracia y medio ambiente. En el cual las funciones del Estado también se modificaron, recordemos que el neoliberalismo exhibe al "Estado benefactor" como costoso, centralista, ineficiente y responsable del estancamiento social y económico.

Esta crítica se basaba en que existía una confusión orgánica de los poderes del Estado, un sobredimensionamiento del papel del Ejecutivo, que provocaba una pérdida de confianza en el gobierno y sus instituciones, que hasta entonces habían fungido como elementos articuladores de las demandas y necesidades sociales.

Así pues, la política económica neoliberal, se convierte en el pretexto de un proceso de uniformización mundial. Sin embargo, no es el único espacio donde la globalización se ha expresado, actualmente temas como el medio ambiente, los derechos humanos, el narcotráfico, la prestación de algunos servicios (de contabilidad, arbitraje internacional, cabildeo) y la cultura, han demostrado que la concepción del mundo dividido por fronteras nacionales no es el adecuado para entender y afrontar algunos problemas.

De manera sintética, en el siguiente cuadro se resumen los principales cuestionamientos sobre los aspectos antes mencionados.

PROBLEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

TEMA	PROBLEMAS	CONCEPCION
Medio Ambiente	Cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la contaminación marina o los efectos de los accidentes nucleares, la deforestación y el problema del abastecimiento del agua potable, entre otros.	La posibilidad de una crisis ecológica global ha cambiado la percepción del mundo, debido a la interrelación de los ecosistemas. Para contrarrestar eficazmente las consecuencias del deterioro ambiental se hace necesario plantear nuevas obligaciones y responsabilidades de los Estados en el sistema internacional. Dentro de esta concepción se han puesto en la mesa de discusión dos ideas: 1. El uso irrestricto e ilimitado de los recursos naturales que cada Estado tiene bajo su jurisdicción. 2. El concepto de desarrollo como un proceso abierto para dar paso a la noción de desarrollo sustentable.
Derechos Humanos	Después de la Segunda Guerra Mundial se inició la	Los derechos humanos se han convertido en un elemento legitimador de las

TEMA	PROBLEMAS	CONCEPCION
	<p>internacionalización de los derechos humanos, originalmente circunscritos al ámbito nacional.</p> <p>Actualmente son elevados al plano global mediante declaraciones, tratados y convenciones internacionales impactando significativamente en la construcción de la legitimidad de los Estados.</p> <p>Dentro de las discusiones actuales destacan: los derechos humanos de las minorías étnicas, los derechos humanos de las sociedades en guerra, los derechos humanos de los niños, entre otros.</p>	<p>relaciones políticas y sociales tanto internas como externas, transformándose en un elemento de política internacional en las que interviene el Estado, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, frecuentemente constituidas en redes que desafían el control territorial.</p>
<p>Narcotráfico y Crimen Organizado</p>	<p>Organizaciones criminales internacionales.</p>	<p>La globalización también ha creado espacios de acción ilícita dentro de cada uno de los Estados. La no existencia de un solo territorio para las actividades de producción, distribución, consumo e inversión de las ganancias ligadas al tráfico de drogas ha permitido la internacionalización de organizaciones.</p>

TEMA	PROBLEMAS	CONCEPCION
		criminales. Además ha generado una asociación entre gobiernos y mafias
Servicios	Prestación de servicios especializados	En grandes despachos de abogados. Estas empresas han generado mercados globales, teniendo una gran influencia en algunos sectores económicos
Cultura	Minorías étnicas e identidad cultural	Otro de los temas sobresalientes a finales de los noventa, sobre todo para los países latinoamericanos, son las relaciones que existen entre el proceso de globalización y el proceso de construcción de ciudadanía, elemento que tiene que ver con el reconocimiento de las identidades culturales de los grupos y sus derechos en cuanto ciudadanos.

Como se puede apreciar, el significado de la globalización atraviesa las actividades económicas, políticas y sociales; sin embargo, resta comentar que para una mirada sociológica como la de Anthony Giddens, estos procesos tienen que ver más con el concepto de modernización y sus derivados (lo moderno, modernidad), primero porque la modernidad tiene un sustento histórico y, en segundo lugar, *"porque es inherentemente globalizadora"*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para explicar la globalización, Giddens parte de un marco conceptual de distanciamiento entre espacio y tiempo. Al respecto, el autor apunta que en las sociedades premordenas la estimación del tiempo configuraba la base de la vida cotidiana y el tiempo estaba íntimamente vinculado con un espacio determinado. El invento del reloj mecánico y su difusión fue de vital importancia para la separación del tiempo y el espacio; a la vez que expresó una dimensión uniforme del tiempo, este nuevo concepto de temporalidad no correspondía necesariamente con un espacio determinado y es precisamente esta separación la condición que permite ser simultáneamente locales y globales.²⁴

La globalización tiene que ver entonces con la interacción entre presencia y ausencia, con el entrelazamiento de eventos y relaciones sociales que se producen a distancia de los contextos locales. La intensificación de las relaciones mundiales permiten establecer nexos entre diferentes localidades, de tal forma que lo que sucede en una de ellas determina lo que ocurre en las otras²⁵

Paradójicamente la globalización, al mismo tiempo que une más el espacio y el tiempo a través de la interdependencia creciente de todas las actividades humanas y tecnológicas; al mismo tiempo divide las mismas causas que promueve la uniformidad, por lo que los procesos globalizadores incluyen un proceso de polarización, segregación y marginación social. Parafraseando a John Kavanagh, del Washington

²⁴ Anthony Giddens, *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza Editorial 1999, pp.28-32.

²⁵ Gina Zabudovsky, *Sociología y Política, El Debate Clásico y Contemporáneo*, México, PURRUA-UNAM, 1995, p 75.

Institute of Policy Research, *la globalización beneficia mucho a muy pocos, a la vez que excluye o margina a dos tercios de la población mundial*.²⁶

Después del recorrido por las diferentes posiciones sobre el término globalización, concluyo lo siguiente :

- La globalización es un proceso mundial en que las naciones renegocian sus relaciones con el espacio y tiempo. En esta renegociación se da una reevaluación de los territorios físicos y simbólicos.
- Existe una interdependencia creciente de la actividad humana, por lo que se da una interpenetración creciente en las sociedades.
- Globalmente se dan procesos de diferenciación económica que incluyen polarización, segregación y marginación social, y;
- No obstante, la "traducción" que en cada territorio se produce genera diversas formas de asumir o contrarrestar ese proceso de globalización.

Ahora bien, es posible considerar que en la actualidad las relaciones sociales y culturales de una nación se conectan a través del espacio y tiempo (de ahí, la inserción de México en un mundo global) pero no se puede pasar por alto el hecho de que, no todas las naciones, regiones o gobiernos han ingresado de la misma manera

²⁶ Citado en Zygmunt Bauman, *La globalización consecuencias humanas*, Argentina , Fondo de Cultura Económica de Argentina 1999, p. 96.

al proceso de globalización, sino que la interacción entre sí y al interior de las diversas regiones, se ha definido en términos de escala y localidad (para nuestro caso: México y el Distrito Federal). En esta lógica, no se debe olvidar que las intervenciones del Estado como nación, también se ajustan hacia abajo en el ámbito de la ciudad o región (Plan Nacional de Desarrollo y Planes Sectoriales), y hacia arriba en el fomento de las nuevas estructuras institucionales de cooperación económica (FMI, OCDE, ONU, TLC). En síntesis es un proceso dialéctico de simplicidad-complejidad, o viceversa.

Sin embargo estos procesos tienen implicaciones sobre las formas de gobierno y sus instituciones y sobre el orden constitucional, único espacio normativo posible donde se pueden garantizar los derechos. Es precisamente en el espacio institucional donde muchos de los requisitos que se gestaron con el modelo económico neoliberal se tomaron como requerimientos obligatorios para estar acordes a las exigencias internacionales, de ahí la necesidad de conocer el espacio normativo dentro de la globalización.

Sociológicamente esta concepción permite encontrar los otros dos niveles de la estructura de esta tesina, México como país que se inserta a la economía mundial y el Distrito Federal como el espacio local donde se desarrolla el objeto de este estudio.

1.4 GLOBALIZACIÓN Y ESPACIO NORMATIVO

Hasta el momento, hemos visto cómo el neoliberalismo se convirtió en la política económica imperante en el mundo y cómo algunos países con modelos de economías cerradas y proteccionistas, abrieron sus fronteras económicas en pos de la globalización. Este proceso marcó una diversificación de vínculos con el resto del mundo, intereses diversos y cooperación explícita. Recordemos que el neoliberalismo tuvo como premisas fundamentales la privatización de empresas públicas, la contención salarial, la apertura exterior de los mercados nacionales, la reducción y el recorte del gasto público, la racionalización de las finanzas públicas, la disminución del déficit público, la desregulación económica, etcétera. Todos estos cambios repercutieron y cuestionaron el papel del Estado, y el resultado fue que los Estados nacionales no pudieron mantenerse ajenos a las fuerzas del mercado que operaban a nivel mundial, ni a las presiones internas, debido en muchos casos a las crisis económicas nacionales. Por lo que algunos países procedieron a la desestatización, a la privatización de empresas y organismos públicos, a la desburocratización, la desregulación y la desreglamentación económicas, así como a la promoción de otras medidas y procesos como la descentralización administrativas y la simplificación de los procedimientos administrativos y operativos.

En el cabaret de la globalización, el Estado realiza un strip tease y al final de la función sólo le queda lo mínimo: el poder de la represión. Destruída su base material, anulada su soberanía e

interdependencia , borrada la clase política, el Estado nacional se convierte en un mero servicio de seguridad de las megaempresas...

Los nuevos amos del mundo no necesitan gobernar en forma directa. Los gobiernos nacionales están encargados de la tarea de administrar los asuntos en su nombre²⁷

Debido a que todos estos cambios se concretaron y tomaron vida en el Estado y se instrumentaron a través de Políticas Públicas, se hace imprescindible aclarar el papel que juegan los gobiernos, sobretodo, como referencia para comprender la función de la Administración Pública en nuestro país y sus cambios estructurales.

El Estado moderno es definido:

como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, el campo de lo permitido y lo no prohibido, y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación²⁸

Esta idea de Estado supone un conjunto de organizaciones más o menos complejas, que tienen el monopolio del poder en un territorio determinado, una cultura, un derecho formalizado y un conjunto institucional, donde prevalece un orden normativo

²⁷ Zygmunt Bauman, *La globalización consecuencias humanas*, Argentina, Fondo de Cultura Argentina 1999, p.89.

²⁸ José Ayala Espino. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, PURRUA-UNAM, 2000, p.32.

sobre todos los sujetos que viven en él; gracias a esta organización estatal es posible movilizar una enorme cantidad de recursos materiales que posibilitan la vida cotidiana de sus habitantes.

El Estado es un centro de articulación política y social entre la esfera de lo público y lo privado. El campo de acción que se desarrolla bajo los parámetros de la cooperación estatal tradicional, implica la sujeción a una dimensión normativa que emana exclusivamente de los órganos del Estado y es aceptada por la comunidad. Una parte significativa de la acción cotidiana se desenvuelve en este ámbito (la vida de las asociaciones, los impuestos, los contratos de arrendamiento, las acciones de policía).

En estos campos de acción, el Estado tiene aún funciones de organización fundamentales y, la pertenencia del individuo a ellas, le confiere una identidad específica. Sin embargo el poder del Estado no es irrestricto, sino que el ejercicio del mismo está limitado por la Constitución y las leyes, en las cuales se manifiesta la voluntad de la mayoría del pueblo en un régimen democrático.

Existen otros ámbitos que aún cuando se desarrollan dentro del Estado no tienen su control absoluto; por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales, que si bien pertenecen a una asociación local también pueden pertenecer a una asociación de especialización internacional, que crean espacios normativos que no resultan igualmente obligatorios para los individuos sujetos a ellas. En este ámbito también

podemos encontrar las reglas para la fabricación, distribución y comercialización de ciertas mercancías y servicios.

Del mismo modo, la globalización no afecta a todos los Estados por igual, esto depende de su inserción relativa en el sistema global; sin embargo, todos los Estados nacionales tienen que hacer frente a un sistema económico mundial, que muchas veces provoca que la distribución de ciertas mercancías quede en mano de los centros de poder y decisión en los países desarrollados, y en otras fuera del control de cualquier Estado.

Sucede lo mismo con los flujos de capital que, aunado a la existencia de organismos intergubernamentales cuya dinámica de operación los ha convertido en entidades semiautónomas de decisión (tal es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), o de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otros), el Estado sigue jugando un papel decisivo en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas.

En síntesis, la economía de mercado implica el uso intensivo de ciertas instituciones y arreglos normativos en los cuales el control territorial es todavía un elemento capital.

Debido a esto se habla de la Reforma del Estado que se ha caracterizado por una nueva relación con la sociedad.²⁹

Que la administración pública, al ser la encargada de relacionar al Estado con la sociedad, tiende a buscar nuevos mecanismos en su accionar, para hacerla más eficiente, más transparente y más productiva, rompiendo radicalmente con los viejos esquemas administrativos y crear nuevas tecnologías gubernamentales dentro de la reforma estatal.³⁰

Al respecto Uvalle precisa que al Estado no se le debe entender

. . . como una idea abstracta o etérea, sino como una realidad objetiva y concreta. Esto es, como materia que es susceptible no sólo de crear, reformar y transformar en razón de los cambios que impulsan a la propia sociedad . . . el Estado no se justifica por sí mismo, sino por lo que hace y rehace a favor de la sociedad.

Es ante todo, una entidad que tiene cualidades (fortalezas y debilidades) pero también se encuentra expuesto a tener defectos (errores e ineficiencias) que inciden en el terreno de la sociedad.³¹

Como parte medular del Estado, se encuentra el gobierno que es la forma en que se concretiza el poder. El gobierno es una institución reguladora que mediante un

²⁹ Algunas de las críticas que se le hicieron al Estado benefactor fueron relativas al hecho de que impone onerosas e ineficientes regulaciones, invade áreas donde la actuación del sector privado es más eficiente.

³⁰ Miguel Angel Márquez Zárate, "Reforma del Estado y Gerencia Social", en: Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja R., *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, Plaza Valdés 1999, p.215.

³¹ Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal*. México, IAPEM, 1994. pp.56-57.

sistema de reglas públicas da cuenta de la vida social de la sociedad así como de la vida privada, donde se dan los límites y la posibilidad de desarrollo.

*... es el conjunto de personas que ejercen el poder político... es el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder... tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo . . .*³²

Las reglas públicas que el gobierno genera son de observancia general y es a través de la Administración Pública que el gobierno atiende las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad.

Para Ricardo Uvalle estas son algunas de las características del gobierno:

El gobierno de las sociedades contemporáneas revisa, ajusta y moderniza sus capacidades de gestión.

Los gobiernos... están obligados a ser eficaces, tomando en cuenta que los distintos grupos ciudadanos reclaman efectividad en los resultados y respeto para su ámbito de realización.

La tarea de los gobiernos se inscribe en realidades públicas cambiantes y en retos sociales que ponen a prueba la sapiencia y el pragmatismo para dirigir la sociedad.

³² Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, Madrid, España, Siglo XXI 1998, pp. 710-712.

Los gobiernos tienen que ser instituciones versátiles y adaptativas para que la racionalidad pública sea producto de los resultados, no del ejercicio intelectual que se realiza para concebirla como elemento a priori.

Para los gobiernos no hay más tiempo que el de la vida pública.

En un sentido amplio, la administración pública es la realización misma del gobierno, ya que, con sus capacidades de ejecución, traduce en hechos lo que enuncia y define como propósito.³³

En ese sentido el autor menciona que el compromiso de la administración pública es a favor de la igualdad y la equidad, que le confiere un lugar central en la convivencia pública.

Por la administración pública, la sociedad tiene mayores posibilidades para desarrollarse con base en la eficiencia de sus capacidades económicas.

En este sentido, es la sociedad la que puede y debe aprovechar sus ventajas económicas, y la administración pública es la que tiene que crear las condiciones óptimas para que los agentes públicos y privados del mercado puedan desenvolverse como motores del cimiento de la prosperidad.³⁴

O como lo menciona Sánchez González:

La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.

³³ Ricardo Uvalle Berrones, "La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública," en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No 166 México, UNAM, 1996, pp.47- 51.

Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse. Como parte del gobierno que genera políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.³⁴

De acuerdo a lo antes mencionado se puede concluir que el gobierno y la administración pública son las instituciones que velan por la vida social, y las políticas públicas, son las que contribuyen a que la acción del gobierno sea más eficiente.

Hasta aquí, los elementos generales de la ubicación histórico conceptual me permiten hacer las siguientes consideraciones:

1° Era necesario definir el neoliberalismo como corriente diferente del liberalismo clásico y establecer sucintamente cómo se instituyó en política económica mundial.

2° A partir de los requerimientos del neoliberalismo se puede entender cómo las economías cerradas y proteccionistas orientadas al mercado interno fueron poco a poco disfuncionales a la globalización; en el caso de América Latina y, concretamente México, debido a la crisis económica y a la deuda pública que llevó al Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) a rescatar a los países, a cambio de

³⁴ Ibid p. 52

³⁵ José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Ed. Plaza y Valdés y IAPEM. México, 2001, p. 122.

realizar una serie de medidas y acciones que generaron serios cuestionamientos al papel del Estado, su tamaño e ineficiencia.

3° Algunos Estados nacionales no lograron mantenerse ajenos a las fuerzas del mercado ni a las presiones internas, por lo que a través de sus gobiernos instrumentaron los cambios administrativos y estructurales necesarios para la apertura económica.

4° Al llegar a este punto, se clarifican las relaciones conceptuales de nuestra primera estructura y se comprueba que los cambios acontecidos en el objeto de estudio, modernización de la Ventanillas Únicas Delegacionales, tenían un significado económico, que provenía del significado que se le impuso al redimensionamiento del aparato estatal.

Por todo lo anterior y dado que es a partir del Estado y del gobierno donde los cambios se manifiestan, a continuación revisaremos el acontecer de la vida nacional en nuestro país en la década de los noventa; así como, los planteamientos e instrumentos que se diseñaron para que la gestión pública fuera el instrumento que uniera lo global con lo local.

Segunda Parte

EL PAÍS

II. MÉXICO EN LOS NOVENTA

2.1. ANTECEDENTES SOCIALES Y POLITICOS

El concepto que ha marcado las dos últimas décadas en el país ha sido el de crisis, tanto económica como política. Baste recordar que la necesidad social de la cual nació la propuesta de una administración pública moderna, desde donde se impulsara la economía y el avance democrático fue precisamente la situación crítica por la que atravesaba el país.

En el aspecto económico, desde el sexenio 1982 -1988 con el Presidente Miguel de la Madrid, comenzó la apertura comercial en sustitución de la política proteccionista, como una medida para salir de la crisis que se había generado por la deuda externa, después del espejismo petrolero.

En 1988, Carlos Salinas de Gortari asumió el poder fuertemente cuestionado al ser elegido con un escaso 50.36% de votos, frente a una coalición opositora, el *Frente Democrático Nacional* (FDN) y como tercera fuerza electoral el *Partido Acción Nacional*

(PAN). Estos comicios extremadamente competitivos y con procesos poselectorales no confiables, generaron una crisis de legitimidad del sistema político mexicano.

El gobierno recién instalado, buscó mediante hechos espectaculares recobrar la confianza de la ciudadanía, como el encarcelamiento de los líderes petroleros, o como la detención de Legorreta y otros hombres de la Bolsa Mexicana de Valores, a quienes se acusó de ser los responsables de la especulación que produjo el *crack* financiero de septiembre de 1987.

En acciones menos anecdóticas, uno de los temas de mayor relevancia en la agenda pública fue la reforma política. A partir de ella se impulsaron cuatro reformas³⁶ a lo largo del periodo 1988-1994.

La primera fue la creación de un organismo público permanente, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, como órgano depositario de la autoridad electoral, llamado Instituto Federal Electoral (IFE), además se adoptó una nueva ley reglamentaria en materia electoral. La segunda reforma se aprobó en 1993 y comprendió la ampliación de los espacios de representación en la Cámara de Diputados. La tercera reforma tuvo que ver con los compromisos adoptados el 27 de enero de 1994, por los dirigentes y los candidatos presidenciales de 8 de los 9 partidos

³⁶ cfr. IFE: *Reformas Político Electorales 1989-1994. Sentido, contenido y alcances*. México, 1994.

políticos nacionales, para asegurar una elección legal y creíble. La última reforma concluyó en mayo de 1994, a escasos tres meses de la jornada electoral, a través de la cual se fortalece el peso e influencia de los representantes ciudadanos en la conformación de los órganos de dirección del IFE, ampliándose las atribuciones de estos órganos colegiados.

Dentro de los primeros años de la década se pueden apreciar dos grandes etapas de desarrollo político: la primera, corresponde a la recuperación de la imagen presidencial en lo interno y al incremento de su prestigio en lo externo por la labor del país en materia económica. La segunda etapa es de incertidumbre y violencia, produciéndose situaciones no vistas en los últimos cincuenta años en el país.

Respecto a la primera etapa, los acontecimientos más relevantes fueron: la primera gubernatura ganada por el PAN, el 2 de julio de 1989 en el estado de Baja California, entidad fronteriza con Estados Unidos; más tarde vendría la segunda gubernatura panista, en 1993, en el estado de Chihuahua, además del gobierno interino a partir de 1991, del estado de Guanajuato, que recayó mediante negociación, también sobre un panista.

Las mismas elecciones federales intermedias de 1991 devolvieron la hegemonía al PRI en la Cámara de Diputados, con 319 de los 500 que la conforman, seguidos por 89 del PAN y por 41 del entonces recién formado *Partido de la Revolución Democrática*

(PRD), que se integró por grupos que habían apoyado en 1988 a Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a la Presidencia. En este sentido, si bien la recuperación del PRI fue un hecho, también lo fue el incremento de la lucha partidista con la oposición, dándole buenos dividendos a ésta última, puesto que tanto el PAN como el PRD le fueron quitando escaños legislativos y gobiernos locales de forma notoria.³⁷ Particular mención merecen los conflictos poselectorales que se vieron incrementados, sobresaliendo los estados de Guanajuato, mencionado anteriormente³⁸ y San Luis Potosí³⁹ en 1991; en ambos, las presiones de la movilización ciudadana lograron concertaciones (llamadas también *concertaciones*) para invalidar las elecciones locales e instaurar un gobierno interino.

Otra faceta de esta primera etapa fueron los cambios constitucionales que se realizaron en artículos que tradicionalmente eran considerados intocables, por representar la esencia de la Revolución Mexicana de 1910. De esta manera, entre noviembre y diciembre de 1991 se modificó el *Artículo 27 Constitucional*, en el que se dio por concluido el reparto agrario y se promovieron nuevas formas de asociación productiva para el ejido; también se reformaron los artículos relativos a la relación del Estado con la Iglesia, (*Artículos 3, 24, y 130 Constitucionales*) aceptando su legalidad

³⁷ cfr. David O Barrera Ambriz, "Elecciones y cifras del Salinismo", en: *Revista Topodrilo*. UNAM- Iztapalapa. México, marzo-abril 1995, pp.17-19.

³⁸ cfr. Arturo Cano Blanco, "Cuatro personajes y una elección," en: *El Cotidiano*. UAM -Azcapotzalco, México, noviembre -diciembre, 1991, pp.58-63.

³⁹ cfr. José Luis Sierra, "Zapata versus Nava", en: *El Cotidiano* UAM-Azcapotzalco, México, enero-febrero, 1995, pp.33-38.

jurídica con pleno derecho a la participación política, antes vedada. En esta misma etapa también se elevó a rango constitucional la protección de los derechos humanos (*Artículo 102*), con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De esta forma, Salinas de Gortari logró revertir la debilidad que tenía al inicio de su mandato, para fortalecer un presidencialismo que pronto invadió toda la acción pública. El incremento de su popularidad fue tal que empezó a mencionarse la posibilidad de una reelección, totalmente prohibida por la Constitución y por la misma historia del país. No obstante, las diferencias sociales crecieron generando una politización muy alta, que comenzó a mostrar signos alarmantes a principios de 1993.

En el último año de la administración de Carlos Salinas de Gortari se jugaba la sucesión presidencial y con ésta el desenlace de un sexenio y la instrumentación de los llamados mecanismos sucesorios, la estabilidad y el desorden de nuestro país representados en el mito de la no reelección. De allí que la ratificación del Tratado de Libre Comercio⁴⁰ requería en esos momentos una sana y fuerte reactivación económica y elecciones aceptables para la comunidad internacional.

⁴⁰ Muchos de los intelectuales Mexicanos esperaron que fuera rechazado el TLC, como lo menciona Jorge Castañeda: "Reconozco, hoy, que muchos esperamos con cierta inocencia que el tratado fuera rechazado por el Congreso de Estados Unidos. Hasta el famoso debate televisado del vicepresidente norteamericano Al Gore con el ex candidato a la presidencia y multimillonario texano Ross Perot, todo parecía indicar que el equipo neoliberal mexicano que le había apostado tanto al TLC saldría perdiendo la única apuesta que vale: la última. El 4 de noviembre el propio jefe de la mayoría democrática, Richard Gephardt, nos confió a Carlos Heredia y a mí que él intuía que el TLC estaba desahuciado." Sin embargo el TLC fue ratificado. Castañeda Jorge G. *Sorpresas te da la vida*. México, Nuevo Siglo, 1994. p.21.

Nadie esperaba el levantamiento indígena en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el desafío de Manuel Camacho Solís al Presidente Salinas de Gortari, el asesinato de Francisco Ruiz Massieu y, por si fuera poco, los secuestros de Harp y Losada.

La violencia se acentuó con la rebelión armada que se produjo en Chiapas, y el surgimiento de la guerrilla desató una crisis política al interior y un resquebrajamiento de la imagen del país en el extranjero.

El primero de enero de 1994, el primer día de vigencia del Tratado de Libre Comercio, apareció en el escenario del país el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), compuesto en su mayoría por indígenas que tomaron el control de los principales municipios adyacentes a la selva Lacandona del estado de Chiapas. Su portavoz, el subcomandante Marcos. La repercusión del alzamiento en México y la amplia simpatía que inspiró la causa zapatista obligó al presidente Carlos Salinas de Gortari a negociar el alto a fuego entre el ejército mexicano y el ELZN. El 27 de enero se firmó el acuerdo que establecía un alto al fuego, en ese entonces el comisionado por la Paz era Manuel Camacho Solís, exregente del D.F.

En los diferentes análisis que se han hecho sobre este tema se ha puesto énfasis que gran parte del éxito zapatista se debió a su estrategia de comunicación, como lo

afirma Rondfeldt Ran Corporation⁴¹: "México, la nación que generó el prototipo de la revolución social del siglo XX, es ahora el escenario del prototipo de la guerra red social y transnacional del siglo XXI." Castells la llamó "la primera guerrilla informacional", la estrategia de la comunicación en el ámbito mundial, de ahí su peligro en la nueva inserción económica internacional del país. Este proceso se ha alargado hasta la fecha, trastocando la vida económica, política y social del país.

El 23 de marzo de 1994, aconteció otro de los sucesos que conmocionaron al país, la muerte del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio Murrieta, provocando en el ámbito nacional tal incertidumbre y confusión, que ahora se sabe fue el momento de mayor salida de capitales extranjeros, así como de fracturas al interior del partido en el poder. Después de la muerte de Colosio se decía que Salinas sólo tenía como opción a Ernesto Zedillo, ya que ahora el aspirante tendría que gozar de la aceptación ya no sólo de los Estados Unidos sino de los mercados externos.

Las elecciones de 1994 arrojaron una votación cercana al 77% del padrón electoral, con una gran participación ciudadana no solo en su asistencia a las urnas, sino como participantes en la observación electoral.

⁴¹ citado en: Manuel Castells. *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998 p.95.

El primero de diciembre de 1994 tomó posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, bajo un ambiente de incertidumbre social; por un lado, la elección se realizó con una amplia participación ciudadana que lo legitimó, pero a la vez con un ambiente político de alta incertidumbre que se complicó más con la devaluación del peso frente al dólar el 22 de diciembre de ese mismo año.

El andar vacilante del Dr. Zedillo acrecentó la catástrofe financiera, muchas empresas se fueron a la ruina, las tasas de intereses empobrecieron a los mexicanos, el empleo, la seguridad pública y la institución presidencial estaban en crisis, de ahí que la sociedad se manifestara por un cambio en la vida pública, por la construcción democrática que vigilara el uso del poder y lo acotara.

Un factor decisivo en el gobierno del Dr. Zedillo fue la reestructuración del ámbito social en el que se movía y sobre el que actuaba. Uno de los grandes acontecimientos en el país en este rubro, fue el crecimiento y fortalecimiento de lo que se ha dado por llamar la sociedad civil⁴² mexicana, que con los años se ha multiplicado. Cabe subrayar a propósito de las movilizaciones de la sociedad civil, que éstas ya se habían presentado de manera muy significativa con motivo de las elecciones federales de

⁴² Con respecto al término de sociedad civil, Arbós y Giner plantean que una de las mudanzas que más afecta al orden político de las sociedades avanzadas es la redefinición de la relación entre la esfera del Estado y la esfera de la sociedad civil y que el equilibrio entre ambas depende en buena medida del buen gobierno democrático. Existiendo dos características que sobresalen en estas sociedades: por una parte la presencia estratégica y preeminente de los intereses organizados, en forma de organizaciones formales como las empresas, o en forma de colectivos de interés que se centran en aspectos que tienen que ver más con la vida cotidiana que con las grandes transformaciones sociales. Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. España, Siglo XXI, 1993, pp. 22-50.

1988 para la Presidencia de la República, que giraron en torno a las candidaturas de Cuahtémoc Cárdenas candidato por el PRD y de Manuel Clouthier, candidato por el PAN.

El auge de la organización civil tuvo su mayor esplendor en 1994, con su participación en el conflicto de Chiapas, organizándose para apoyar las negociaciones por la paz a través de actividades como el Cinturón de Seguridad o Cinturón por la Paz, que se establecieron alrededor del lugar de las pláticas entre el gobierno y el EZLN, y la movilización que se produjo en las organizaciones de observadores electorales nacionales, la cual llegó a estimarse en 81 mil 620 ciudadanos.⁴³

Finalmente, el otro elemento que vale la pena destacar en este gran movimiento incluyente, es que las ciudades también adquieren cada día un fuerte protagonismo del país en general tanto en la vida política como económica, social y cultural, ya que la ciudad es uno de los espacios donde se vive la gestión colectiva de los conflictos.

La ciudad se expresa mejor como actor social en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales.

⁴³ Jorge Carpizo, *Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados, Secretaría de Gobernación, México, 26 de octubre de 1994.* p.32.

Es en este espacio -la ciudad de México,- particularmente en un territorio delimitado llamado delegación del Distrito Federal y dentro de su estructura administrativa, es que se desarrollan las funciones de las Ventanillas Únicas. Estas unidades administrativas son un actor más que asiste al mismo escenario compuesto por la crisis económica, la incredulidad del ciudadano en el gobierno y la crisis política. Este escenario resulta ser además un amalgama dentro de un proceso de globalización, de ahí la necesidad del gobierno en transformarse en un actor social creíble para la ciudadanía.

En lo que se refiere a la entonces Regencia de la Ciudad de México, en 1991 Manuel Camacho Solís, Regente, proponía una reforma de la política, una reforma de la justicia y la seguridad pública, una reforma a los mecanismos de participación ciudadana y, una reforma de la administración del Departamento del Distrito Federal. Estas propuestas pasaron por discusiones sobre la ingobernabilidad de la ciudad, el costo para la nación, la necesidad de incrementar la civilidad política, tanto en el ámbito local como su aportación en el ámbito nacional. Fue un año después, en abril de 1992, en la cuarta comparecencia del Jefe del Departamento del D.F., cuando se establecieron los tiempos y los procedimientos para dicha reforma integral.

El 21 de marzo de 1993 se realizó un plebiscito ciudadano al que habían convocado asambleístas de los partidos PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM para conocer la opinión de la ciudadanía en torno a tres cuestiones:

- 1) ¿ Está de acuerdo que el Distrito Federal se convierta en un nuevo Estado de la Federación?
- 2) ¿Está de acuerdo que se elija Gobernador?
- 3) ¿ Está de acuerdo que exista un Congreso Local?

Esto sería el primer antecedente de una reforma que se consumó en 1997, con la primera elección ciudadana del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2.2. LA INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

Uno de los acontecimientos económicos más relevantes para México dentro del proceso de globalización fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que surgió como resultado de la reforma económica instrumentada y permitió consolidar y acelerar la apertura del comercio exterior mexicano.

Este tratado se empezó a negociar en junio de 1990 por los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México y George Bush de Estados Unidos, un mes después se unió Canadá. En 1991, se iniciaron formalmente las negociaciones en Toronto a través de los secretarios de comercio de México y Canadá, Jaime Serra Puche y Michael Wilson, respectivamente, y la representante comercial de los Estados Unidos, Carla Hills. En agosto de 1992 se anunció la culminación exitosa del proceso y fue firmado en 1993.

En México, el temor de los negociadores no era si el TLC era aprobado por el Congreso, ya que el PRI tenía una aplastante mayoría en el Senado, su preocupación residía en cómo sería considerado en un ambiente político más amplio.

De acuerdo con un funcionario de la embajada mexicana: Había preocupaciones acerca de una regresión hacia el nacionalismo, esto siempre estuvo en nuestras mentes, el hecho de que seríamos acusados de entregar al país. Por eso tuvimos que hacer las negociaciones con la comunidad empresarial. . . era esencial construir apoyo político para minimizar los temores de que estábamos cediendo demasiado.⁴⁴

Este temor estaba fundado ya que su meta era eliminar las barreras al comercio y a la inversión, basándose en el principio fundamental de transparencia. Todo ello con el propósito gubernamental de facilitar el movimiento de los bienes y servicios de México a través de las fronteras, y de fomentar las exportaciones no petroleras.

Para lograr esto, se establecen reglas de origen para limitar a los productores nacionales los beneficios de la liberación comercial. El tratado considera también aspectos relativos a los servicios, como el transporte terrestre, los bancos, seguros y casas de bolsa además del compromiso de una gradual apertura a los productores regionales en las compras del sector público. . . No hay en el TLCAN ninguna iniciativa destinada a una armonización de las políticas

⁴⁴ citado en: W. Mayer Frederick. "Juego de dos niveles :Las negociaciones del TLACN". en: Tamayo Borja Arturo, coord. *Para evaluar al TLCAN.*, PURRUA-TEC México, 2001. p. 57

de competencia o de regulación de los tipos de cambio, de convergencia de las políticas macroeconómicas o de regulación de los flujos de trabajadores de un país a otro.⁴⁵

Además se negociaron acuerdos paralelos al TLC que atendieron demandas de grupos internos relativas al medio ambiente y a las condiciones laborales. Este tratado tuvo repercusiones cuando en 1994 se realizó en Miami, la Cumbre de las Américas, donde logró materializarse dicho acuerdo. De esta Cumbre emergió una *Declaración de Principios* y un *Plan de Acción* con enunciados de solidaridad democrática y prosperidad por medio de la integración comercial. Se acordó concluir las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas en el año 2005.

El TLC marcó una nueva etapa en el país y señaló básicamente tres objetivos:

- 1º Hacer accesible las exportaciones mexicanas al mayor mercado del mundo;
- 2º Diversificar las exportaciones, ligadas con anterioridad prioritariamente al petróleo;
- 3º Aminorar la politización extrema que había adquirido la política económica.

De manera paralela al TLC, se entablaron negociaciones de acuerdos similares con Chile, Costa Rica y Bolivia; adicionalmente, el país ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a la Conferencia Económica del

⁴⁵ Pipitone Ugo. "El TLCAN en una prospectiva mundial." en: Tamayo Borja Arturo, coord. *Para evaluar al TLCAN*. PURRUA-TEC México, 2001. p.36

Pacífico Asiático (APEC), y logró participar en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, entre otros.

Todos estos cambios hicieron necesaria la instrumentación de nuevas estrategias al interior del país, las cuales se observaron claramente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (PND), con el propósito concreto de ampliar el papel de México en el escenario internacional a través del TLC y frente a ciertos organismos multilaterales que ayudarían a fortalecer la estabilidad financiera regional y global.

Al interior del país ya se habían hecho cambios profundos, baste recordar entre otras reformas las hechas a los Arts. 3°, 4°, 5°, 24°, 27°, 123°, 130° de la Constitución General que se realizaron en el gobierno de Salinas de Gortari; además de eso, se proponía estimular la productividad, el uso intensivo de la tecnología, la capacitación de la mano de obra y una profunda desregulación en todo el país.

Tal como se vio en el capítulo de globalización y espacio normativo, era menester implementar reformas de gobierno a través de la administración pública, y uno de los requisitos para los países miembros de la OCDE, era poner mayor énfasis en el rendimiento o resultados de las instituciones, a través de la modernización y racionalización de sus marcos regulatorios.

Es precisamente en este proceso donde engarza el marco conceptual que se ha propuesto para esta investigación, y su vinculación al caso concreto.

III. LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000⁴⁶

En México, la gestión pública se sustenta en planes y programas específicos, los cuales tienen sus fundamentos en la Constitución y en la *Ley de Planeación*, de este sistema deriva el *Plan Nacional de Desarrollo*, documento que prepara el Ejecutivo Federal cada sexenio y norma obligatoriamente los programas institucionales, sectoriales y especiales. Los programas que se derivan del *Plan Nacional de Desarrollo* tienen como objetivo especificar las prioridades y políticas de cada sector administrativo.

Es precisamente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, donde claramente se puede apreciar como los requerimientos internacionales se reflejaban en el ámbito de la gestión pública nacional. El PND se planteaba de la siguiente manera los retos del presente :

⁴⁶ Cabe aclarar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presenta las estrategias en todos los tópicos de la vida nacional, en este apartado solo se relevan los aspectos que confluyen en esta investigación .

En la última década, el país y el mundo cambiaron. México creció en sus capacidades y en su presencia internacional. Nuestra población y nuestra economía se encuentran entre las primeras del planeta. (...) Las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); la formación del Grupo de los Tres, los Acuerdos de Libre Comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa la más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo muestran la nueva importancia del país:..

Por otra parte, es preciso subrayar que han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia (..) necesitamos también superarlos para impulsar nuestro papel en el mundo. La evidencia está a la vista: hemos aprovechado los frutos de la cooperación externa para hacerle frente a la crisis financiera y hemos sufrido las consecuencias negativas de los abruptos cambios de la economía mundial y de la opinión internacional sobre nuestro país. Por eso es imperativo actuar en el ámbito internacional para favorecer nuestros intereses...

Si reconocemos que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional, debemos organizar nuestra acción como sociedad para aprovechar el peso de nuestra presencia internacional, adecuar nuestra herramientas a los nuevos retos globales y apoyar los esfuerzos internos con una promoción efectiva de nuestros intereses en el exterior.⁴⁷

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* propone como objetivos básicos: fortalecer la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho, construir un desarrollo democrático de certidumbre, confianza y con una

⁴⁷ Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, pp.4-6.

intensa participación ciudadana. Además de promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.⁴⁸

El PND congruente con lo que en el ámbito internacional se diseñaba, delineó las nuevas alianzas que el país necesitaba. Esta concepción reflejaba que una de las exigencias básicas para un libre comercio consistía en la necesidad de aumentar la eficiencia del sector público, además de concebir a la Administración como "servicio" y al público como "cliente".

Según el PND, el gobierno instrumentaría dos estrategias para ampliar el papel de México en el escenario mundial y fortalecer su soberanía:

- a) Impulsar en el ámbito internacional asuntos como el libre comercio y el funcionamiento de órganos multilaterales, que ayudaran a contribuir a la estabilidad financiera regional y global.

- b) Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de países se proponía generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización, además de promover el aprovechamiento productivo de los recursos.

⁴⁸ Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México p. X

Para poder llevar a cabo este desarrollo se propuso estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral.

Si bien el PND toca todos los temas de interés nacional, sólo nos centraremos en las Reformas de Gobierno y Modernización Administrativa, ya que en estas coordenadas se ubica nuestro objeto de estudio.

El Plan reconoció que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país, además que una administración pública accesible, moderna y eficiente eran un reclamo de la población, un imperativo para el incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficiencia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función

pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.⁴⁹

Además, asumió que la corrupción era un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso se planteó actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; a través de una reforma profunda a los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental.

Esto se lograría mediante la congruencia entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía. En este sentido se evaluaría las funciones federales y se determinaría cuáles podrían desempeñarse más eficientemente por los gobiernos estatales y municipales.

La base para promover el cambio estructural era el propio servidor público, ya que el factor humano constituía el agente central de la reforma administrativa.

⁴⁹ Ibid. p. 63

Por ello se plantearon las siguientes metas:

METAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PND	<p>Formar un servicio profesional de carrera para garantizar que en el relevo de los poderes⁵⁰ se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal para no interrumpir el funcionamiento administrativo.</p>
	<p>Establecimiento de un código claro de ética y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.</p>
	<p>Una simplificación de los procedimientos y la modernización de los métodos de gestión, cambiar el funcionamiento vertical que fragmentaba la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, evitando así la dispersión y evasión de la responsabilidad.</p>

Con respecto a las iniciativas de calidad asumidas por nuestro país, se proponía desarrollar mediciones de desempeño con objeto de contar con elementos que evaluarán la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la calidad de respuesta de cada dependencia. Además se planteaba establecer criterios explícitos en el diseño de nuevas regulaciones, donde se consideraría el costo de aplicación y supervisión, la duración, transparencia y efectividad. Estas líneas de acción se

⁵⁰ Una de las críticas más recurrentes en la Administración Pública es el relevo de poderes, entendido éste como cambio de grupos o fracciones políticas, donde se modifican los programas, cambia el personal y se vuelve a empezar. Este punto también es el sustento de la frase "ustedes se van y nosotros nos quedamos" utilizada por el personal de base de las delegaciones.

fueron dimensionando en el Plan Sectorial de Reforma Administrativa y en el Programa de Modernización Administrativa del Distrito Federal.

3.2. PROGRAMA SECTORIAL DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 1995-2000.

En congruencia con el PND, el *Programa Sectorial de Modernización Administrativa 1995-2000* (PMA) desarrolló su propuesta a través de dos ejes, a saber: el ámbito internacional y el nacional.

Respecto al ámbito internacional apreciaba un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumentos estratégicos para otorgar mayor competitividad a las economías. La preocupación central era cuál debería ser el papel de las instituciones públicas ante los nuevos escenarios internacionales.

En el ámbito nacional destacó que las acciones del gobierno incidían positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes, y señaló cuatro puntos que debían ser mejorados dentro de la administración pública:

- 1) La limitada capacidad de infraestructura frente a las demandas crecientes del ciudadano en el entorno de gestión gubernamental;
- 2) el centralismo;
- 3) la deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno;
- 4) la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.⁵¹

Para mejorar estas deficiencias, el PMA formuló dos objetivos:

- a) Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- b) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.⁵²

De estos planteamientos surgieron cuatro subprogramas⁵³: el de participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; y, dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

⁵¹ Diario oficial de la Federación. *Programa Sectorial de Modernización Administrativa 1995-2000*. México, 28 de mayo de 1996, p. 57.

⁵² *Ibid.* p.63.

⁵³ *Ibid.* pp. 64-71.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

Su caracterización es la siguiente:

SUBPROGRAMA 1

<i>SUBPROGRAMA</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>LÍNEAS DE ACCIÓN</i>
Participación y atención ciudadana	En este apartado el Programa propuso sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana, para que el ciudadano emitiera su opinión sobre el desempeño gubernamental.	a) Desarrollo de la contraloría social
		b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población
		c) Transparencia
		d) Revisión y simplificación del marco normativo vigente
		e) Estándares de calidad

SUBPROGRAMA 2

<i>SUBPROGRAMA</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>LÍNEAS DE ACCIÓN</i>
Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.	En todo el mundo se hacían ejercicios para reconsiderar el tamaño y el costo de las estructuras administrativas y la relación que guardan las áreas de regulación y control con las áreas operativas, por lo que en este apartado se intentó dotar a las instituciones públicas de objetivos y funciones claramente definidos, así como promover la racionalización del gasto público a través de tres líneas de acción.	a) Fortalecimiento del federalismo.
		b) Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
		c) Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

SUBPROGRAMA 3

<i>SUBPROGRAMA</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>LINEAS DE ACCION</i>
Medición y evaluación de la gestión pública	Lograr que la población confíe en que los recursos públicos son utilizados con honestidad, eficiencia y eficacia; que existan mecanismos para detectar acciones de corrupción, y que las infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.	a) Objetivos claros y metas cuantificables.
		b) Creación de indicadores de desempeño.
		c) Sistema integral de Información.
		d) Fortalecimiento de los órganos de control.

SUBPROGRAMA 4

<i>SUBPROGRAMA</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>LINEAS DE ACCION</i>
Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	En este apartado se consideró la lucha contra la corrupción, e impulsar una cultura de servicio que tuviera como principio la superación y el reconocimiento del servidor. El fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos lo servidores públicos.	a) Sistemas de selección.
		b) Actualización de conocimientos y habilidades.
		c) Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos.

<i>SUBPROGRAMA</i>	<i>OBJETIVO</i>	<i>LÍNEAS DE ACCIÓN</i>
	<p>El establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público.</p> <p>El incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.</p>	<p>d) Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.</p>

3.3. PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Según el diagnóstico del PMA, los ciudadanos no tenían claridad respecto a cuáles eran los límites en la utilización del poder por parte de la autoridad. Esto generaba molestias, desconfianza, costos sociales y un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y, más aún, de los empleados que trabajaban en ellas.

La ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas dieron cabida al abuso, la discrecionalidad y la corrupción. Existía tal carencia de estándares de calidad sobre los servicios públicos que prestaba el gobierno, que el 1º de noviembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el

Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, que tenía entre otros objetivos aplicar un *Programa de Calidad y Excelencia en la Administración*.

El primer programa sugería que el gobierno del Distrito Federal diseñara y pusiera en práctica acciones de calidad y excelencia adecuadas a las características de la administración de la Ciudad, orientándose sobre todo a mejorar radicalmente los servicios que ofrecían las oficinas delegacionales, al reconocer que era en éstas donde se establecía el contacto entre los ciudadanos y las autoridades.⁵⁴

El 12 de mayo de 1995 se publicó en la Gaceta del Distrito Federal el Acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal, el cual recalcó que:

...ante las condiciones actuales de emergencia económica y para responder a los reclamos de una sociedad más informada, que requiere más servicios y de mayor calidad... es indispensable modernizar al gobierno del Distrito Federal . . . que ante la demanda ciudadana de mejores servicios, de eliminar normas excesivas, de simplificar y abreviar trámites y de respuestas más rápidas y completas a los requerimientos sociales. . . . es necesario analizar seria y minuciosamente el marco jurídico, las estructuras organizacionales, los procedimientos y los trámites para proponer políticas concretas para modernizar integralmente el aparato

⁵⁴Diario Oficial de la Federación. *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*. México, 1º de noviembre de 1995. p. 61.

proponer políticas concretas para modernizar integralmente el aparato administrativo, para simplificar trámites y prestar mejor los servicios con calidad y responsabilidad.⁵⁵

Este proceso trajo consigo una profunda reforma jurídica y administrativa, pero también se generaron mayores espacios de participación ciudadana, siendo una de ellas la participación de la sociedad en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Esta participación arrojó que una de las demandas más reiteradas de la población era contar con un mejor gobierno, menos corrupto y que proporcionara mejores servicios públicos.

La emergencia económica de 1995 evidenció la necesidad de mejorar la competitividad del Distrito Federal, por lo que fue imperativo reactivar la economía poniéndose en marcha el PMA.

La reformulación de la administración del Distrito Federal como agente social implicaba conceptualizar a la administración pública como un espacio facilitador de la actividad de los propios ciudadanos. Por tal motivo el PMA se tradujo en las delegaciones en:

- Adecuar la administración pública a la nueva situación política y jurídica del Distrito Federal.

⁵⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Acuerdo de Creación de la Comisión Intersectorial de Modernización Administrativa*. México, 12 de mayo de 1995 p.3

- Fortalecer las instituciones públicas del Distrito Federal a través de la modernización de sus estructuras orgánicas, la actualización de su marco jurídico, el rediseño de sus procesos sustantivos, la ampliación de su capacidad tecnológica y el uso eficiente de los recursos públicos.
- Incrementar la efectividad de las dependencias y su capacidad de respuesta a demandas cambiantes, así como mejorar la prestación de los Servicios Públicos, elevando su calidad y cobertura, para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos.
- Revalorizar el servicio público, reforzando los valores de patriotismo, honestidad y responsabilidad, estimulando nuevos valores como la creatividad y la innovación.
- Crear un nuevo ambiente laboral basado en la colaboración, la productividad y el reconocimiento al desempeño y la innovación.
- Mejorar la competitividad de la ciudad, con la creación de un marco normativo regulatorio que promueva e incentive la inversión y el desarrollo económico.

Son estas ocho vertientes de trabajo las que se desarrollaron concretamente en las Ventanillas Únicas Delegacionales.

Tercera Parte

IV. EL DISTRITO FEDERAL Y EL OBJETO DE ESTUDIO

4.1. EI DISTRITO FEDERAL

Actualmente el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.⁵⁶

Las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Esta entidad Federativa está dividida en 16 demarcaciones político-administrativas llamadas Delegaciones, a saber: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tiáhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Cada delegación tiene un titular denominado

⁵⁶ Art. 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México, Ed. Sista, 2001. p3

Jefe Delegacional, elegido por voto popular quien deberá observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno como titular de la Administración Pública del Distrito Federal y las demás autoridades jurisdiccionales.

En cada una de estas demarcaciones territoriales es que se ubica nuestro objeto de estudio, la Ventanilla Única Delegacional, como el área de atención al público donde la ciudadanía tramita permisos en las materias de: anuncios, certificados de residencia, copias certificadas, construcciones y obras, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, estacionamientos, industria, mercados públicos, registro civil, y uso del suelo. Cabe señalar en este espacio, sin perjuicio de ahondar en ello con posterioridad, que la atención que se presta a los ciudadanos que quieren invertir en un negocio no solamente tiene una connotación económica sino también política para los delegados.

Ahora bien, debido a que la creación y desarrollo de las Ventanillas Únicas Delegacionales se da en dos momentos diferentes de la organización administrativa del gobierno del Distrito Federal, situaré de manera sucinta este proceso en los siguientes apartados.

4.2 El Departamento del Distrito Federal

El Distrito Federal se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser el centro de poder político y económico del país, lo que ha generado para sus habitantes una compleja red de problemas, demandas, necesidades y expectativas.

La historia particular de esta entidad inicia con su fundación en 1325, según lo establece el Código Mendocino. Posteriormente se constituyó como la capital de la Nueva España, obtuvo su independencia en 1821, para perfilarse desde ese momento como sede de los Poderes de la Unión.

La nación mexicana, en ejercicio de su soberanía, se erigió en Estado federal, con gobierno republicano y democrático. Estas características fueron plasmadas en la Constitución de 1824 y la ciudad de México fue declarada capital de los Estados Unidos Mexicanos la que, debido a la forma de Estado adoptada, pasó a ser el Distrito Federal.⁵⁷

Por las reformas realizadas a la Constitución General en 1928, el gobierno del Distrito Federal quedó integrado por las autoridades federales, a las que les fue

⁵⁷ Según Oziel Serrano Salazar, una vez adoptado el sistema federal, fijar la sede de los poderes federales fue una de las primeras cuestiones que discutieron los constituyentes mexicanos y afirma que históricamente se creó de manera formal el Distrito Federal en la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII. Oziel Serrano Salazar, *La Reforma Política del Distrito Federal*. CENAM- Plaza y Valdés México 2001. pp.63-64.

encomendado el cumplimiento de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, razón por la cual no se le crearon poderes locales.

La función legislativa quedó a cargo del H. Congreso de la Unión. El gobierno del Distrito Federal le fue encomendado al Presidente de la República a través de la facultad para designar a alguna persona de su confianza como responsable de dicho gobierno. En los términos de esta disposición constitucional (Art. 73 fracción VI), el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que creó formalmente este Departamento y ordenó que al frente del mismo se designara a un titular bajo la denominación de Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción era facultad del Presidente de la República.

En 1987, se reformó nuevamente el artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la cual se le otorga por vez primera la facultad para expedir los reglamentos por los cuales se debía gobernar a la ciudad de México. En 1993 se reforma la Ley Orgánica del Distrito Federal y se establece que a partir de 1997, al frente del gobierno del Distrito Federal estaría su Jefe de Gobierno.

En 1995, como ya lo hemos visto, las principales fuerzas políticas suscribieron los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, entre los que se encontraba impulsar la reforma política del Distrito Federal. En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se establece el compromiso del gobierno federal de impulsar la reforma política de la capital, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y su administración.

4.3 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal

La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por sufragio universal, libre y secreto, representó un gran avance en el proceso de democratización, ya que restituyó a los habitantes de la ciudad el ejercicio de sus derechos políticos. Con motivo del proceso electoral de 1997, los tres principales partidos PRI, PAN y PRD, postularon su candidato al puesto de "Jefe de Gobierno".

La postulación se llevó a cabo de la siguiente manera: en el PRI, el Consejo Político resolvió la candidatura; en el PRD, las bases militantes lo designaron; y en el PAN, la elección correspondió a una Convención Regional. Por el PRI contendió Alfredo del Mazo; por el PAN, Carlos Castillo Peraza; y por el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas; saliendo victorioso éste último de la contienda electoral del 6 de julio de 1997.

Vale la pena destacar que históricamente esa fue la primera vez que los ciudadanos elegíamos a la persona que gobernaría el Distrito Federal, y adicionalmente el ganador fue postulado por un partido que hasta ese momento había sido considerado como de oposición. Las expectativas creadas de un gobierno diferente eran muy altas. Baste recordar que Cuauhtémos Cárdenas inició su campaña el 18 de marzo ante 150 mil personas, realizando recorridos por todas las delegaciones y Universidades.

La plataforma política que presentó se basó en cuatro ejes principales:

- Una ciudad para todos,
- Nuevo pacto de gobernabilidad para la estabilidad democrática,
- Ejército y seguridad pública; y,
- Política social.

Los planteamientos realizados en el rubro de política social fueron los que impactaron en nuestro objeto de estudio, ya que destacó entre otras cuestiones, la de mejorar el servicio público así como impulsar la simplificación de trámites administrativos en todas las dependencias de gobierno, las cuales intentó llevar a cabo al asumir el mando en el gobierno del Distrito Federal

Por todo lo anterior, la descripción que a continuación se hace de las Ventanillas Únicas delegacionales se ubica de la siguiente manera:

Tiempo	Forma de Gobierno y Titular de la Admon.	Etapas
1994-1997	Departamento Administrativo con un Jefe del Departamento del Distrito Federal.	Creación de las VUD y Ampliación del Proyecto. <ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento de las VUD. • Las VUD y la desregulación administrativa.
1997-1999	Entidad Federativa con Jefe del Gobierno del Distrito Federal.	Cambio de Imagen de las Ventanillas Únicas.

Lo que a continuación se desglosa es el proyecto de las VUD tal como lo presencié en las labores desarrolladas dentro de la administración pública del Distrito Federal en el período referido.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

V. LAS VENTANILLAS ÚNICAS DELEGACIONALES

5.1 ANTECEDENTES

El primer antecedente respecto a la atención ciudadana a través de las ventanillas únicas se ubica el 23 de mayo de 1994, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo delegatorio de facultades en materia de "Simplificación Administrativa y Atención Ciudadana".

La primera Ventanilla piloto se creó en la Delegación Benito Juárez; se le confirieron las facultades de orientar, integrar, recibir, gestionar, entregar la documentación y dar respuesta en los asuntos que tramitara la ciudadanía. Este proyecto piloto rompió la inercia con la que se venía trabajando en las diferentes delegaciones con respecto a:

- Diferencia de criterios para dictaminar un mismo trámite en las diferentes delegaciones.
- Poca claridad y transparencia de los procedimientos, requisitos, tiempo de respuestas y costos.
- Corrupción en la actuación de servidores públicos.
- Sobreregulación administrativa.

El primer impacto de este proyecto fue que en un sólo lugar, bajo un mismo procedimiento administrativo, se recibieran los trámites que los ciudadanos hacían ante diferentes autoridades. Esto modificó radicalmente aquella percepción de que una gestión no debía quedar en manos de un servidor público, ya que podía aplicar su interpretación personal a la norma, actitud que daba origen a la corrupción.

Para dar una idea de la importancia que revistió este proyecto, se enumeran a continuación los trámites que se concentraron en esta nueva oficina:⁵⁸

1. Permisos relacionados con las licencias de construcción en cualquiera de sus modalidades: obra nueva, ampliación, modificación, demolición, cambio de uso, reparación, modificación, regularización y cambio de régimen a condominio.

2. Trámites relacionados con licencias de uso de suelo y microindustria, específicamente:
 - Licencias de uso de suelo.
 - Constancia de alineamiento y número oficial.
 - Cédulas de microindustria.

⁵⁸ "Acuerdo Delegatorio de Facultades en Materia de Simplificación Administrativa y Atención Ciudadana"; en: Diario Oficial del Distrito Federal, México, 23 de mayo de 1994, pp.71-73.

3.-Trámites diversos relacionados con:

- Licencias de anuncios.
- Constancias de zonificación de uso de suelo.
- Acreditación de derechos adquiridos.
- Regularización de inmuebles ubicados en zonas especiales de desarrollo controlado.

4.- Trámites para espectáculos públicos:

- Permisos de pista de baile.
- Espectáculos públicos de afluencia masiva.
- Música viva y variedad en restaurantes.
- Instalación de ferias.
- Obras teatrales.
- Acuerdo de facilidades administrativas para la contratación de profesionales de la actuación y de la música para actuar en vivo.

5.- Trámites para la declaración de apertura de establecimientos mercantiles:

- Actualización y traspaso de altas de Hacienda con sello de padrón delegacional a declaración de apertura.
- Actualización anual para la venta de bebidas de bajo contenido alcohólico de 2º a 6º G. L., exclusivamente con alimentos, y su revalidación.

6.-Trámite de licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles:

- Licencia nueva de funcionamiento.
- Revalidación de licencia de funcionamiento.
- Reposición de licencia de funcionamiento.
- Licencia nuevas de funcionamiento por traspaso.

7.- Trámites para la revalidación y modificación de declaraciones de apertura para estacionamientos públicos.

8.- Trámites en materia de obras:

- Registro de vistos buenos de seguridad y operación, y constancias de seguridad estructural.
- Avisos de remodelación en los términos del artículo 57 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

9.- Trámites en materia de espectáculos públicos:

- Eventos en salones de fiestas.
- Instalación de módulos en áreas comunes de centros comerciales.
- Degustaciones.
- Exhibiciones de películas.
- Ventas de garaje.
- Bazares navideños.

10.- Trámites en materia de declaraciones de apertura para establecimientos mercantiles y estacionamientos públicos:

- Declaraciones de apertura para establecimientos mercantiles, así como su traspaso y aviso de cierre.

Todos los trámites para llevar a cabo una actividad económica y de desarrollo urbano de la Delegación Benito Juárez, tenían que solicitar sus permisos en esta área. Posteriormente, ante la aceptación de la ciudadanía se determinó que se crearan las Ventanillas Únicas restantes, y se modificó de manera radical la atención al público.

5.2. LA AMPLIACIÓN DEL PROYECTO

El 23 de septiembre de 1994, aparece publicado el *Acuerdo de Creación de las Ventanillas Únicas Delegacionales*,⁵⁹ que tenía como objetivo crear una gestión administrativa más sencilla, que alentara la prestación eficiente de servicios en un marco de transparencia, agilidad y de simplificación administrativa. En este acuerdo, se agregó a las Ventanillas Únicas la facultad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía en materia de servicios públicos, mercados públicos y trámites en materia de dispensa de edad.

⁵⁹ "Acuerdo de creación de las Ventanillas Únicas Delegacionales", en: Diario Oficial del Distrito Federal, México, 23 de septiembre de 1994, pp.106-107.

Una vez dotadas de obligatoriedad estas áreas administrativas, se les solicitó obligatoriedad a los Delegados del entonces Departamento del Distrito Federal, de que tomaran las medidas administrativas necesarias para destinar el personal que trabajaría en este proyecto y que quedaría bajo su mando directo.

El 17 de noviembre 1997, bajo un nuevo acuerdo, se modificaron y se precisaron las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales; se les otorgó la facultad para recibir los trámites que presente la ciudadanía en materia de: anuncios, certificados de residencia, copias certificadas, construcciones y obras, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, estacionamientos, industria, mercados públicos, registro civil, uso del suelo y el formato del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINE); solamente la demanda de servicios públicos dejó de ser de su competencia.

Para mejorar la atención al público y el despacho de los asuntos de su ámbito se dividieron a las Ventanillas en tres módulos, que se ubicaron en el mismo espacio físico, a saber:

1. **De Orientación e Información:** En este módulo se brindaría asesoría a los particulares que así lo solicitaran en todo lo relativo a los trámites administrativos, al Manual de Trámites y Servicios al Público, al Sistema de Urbano, a los acuerdos de Facilidades Administrativas y a los demás

ordenamientos jurídicos aplicables.

2. **De recepción y seguimiento:** En este módulo se recibirían las solicitudes de los trámites que los particulares quisieran gestionar ante las VUD; a su vez, el personal encargado daría seguimiento ante las áreas respectivas para que la respuesta se diera en tiempo y en forma.
3. **De entrega:** En este módulo, una vez que el área operativa emitiera la resolución correspondiente, se entregaría a los particulares dicha resolución.

Por último, en abril de 1998 se eligió como programa piloto a la Ventanilla Única de Azcapotzalco para el proyecto de la Unidad de Atención Ciudadana **UNAC**, para lo cual se reunieron en un mismo espacio físico la Ventanilla Única, una Caja de Tesorería, el Módulo de Quejas y Denuncias de la Contraloría General y el Centro de Servicios y Atención Ciudadana, nuevamente con la finalidad de que en un mismo lugar, el ciudadano pudiera llevar a cabo todos sus trámites sin tener que desplazarse a otro lugar.

5.2.1 OBJETIVO GENERAL

En 1994, en el *Manual Específico de Operación de Ventanilla Única* se marcó como objetivo general:

Una gestión administrativa más sencilla, que aliente tanto a la prestación de servicios eficientes, como el ejercicio de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Facilitar el acceso a la información de trámites, gestiones y servicios públicos, modernizar, simplificar, dar transparencia, homologar los criterios de atención, así como sus tiempos de respuestas dentro de un marco fundamental de actuación⁶⁰.

En 1998, el objetivo que planteó el *Manual Administrativo de las Ventanillas Únicas* cambió a:

Precisar el procedimiento administrativo para el desahogo de los trámites y servicios que la ciudadanía requiere a la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la orientación sobre los requisitos que señala la normatividad vigente para cada materia, que sea competencia del Gobierno de la Ciudad de México, acotando la discrecionalidad de las diversas instancias de la gestión de Gobierno, garantizando la observancia de los principios de simplificación y transparencia, homologando en consecuencia, los criterios de atención y términos de respuestas dentro del marco jurídico vigente del Distrito Federal.⁶¹

En términos generales, en la actualidad se trabaja bajo el mismo objetivo.

⁶⁰ Departamento del Distrito Federal, Oficiala Mayor. *Manual Específico de Operación de Ventanilla Única*. México, DDF, 1994.

⁶¹ Gobierno del Distrito Federal, *Manual Administrativo de Ventanillas Únicas*, México, agosto de 1998, pp.3.

5.2.2. MARCO JURÍDICO⁶²

Cuando nos referimos al marco jurídico en esta área, los ciudadanos y los servidores públicos en sus gestiones, son regidos y protegidos por las leyes y reglamentos bajo los cuales se encontraban enmarcadas las Ventanillas Únicas Delegacionales:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 122, Apartado C, Base Tercera, Fracción I.
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, art. 12, Fracción III, V, y XI, 67, Fracción XXIII, 86, 87, 90, 93, 104 y 117.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, art. 4, 10, 12,13, Fracción I, 20, Fracciones XXI y XXV, 28, Fracción I y III, 30, 30 Bis, 31, 32, Fracciones XX, XXII, XXV, XLIV, LIII, LIX, LX, y décimo segundo transitorio.
- *Ley de Procedimientos Administrativos para el Distrito Federal*, art. 2.
- *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, art. 2, 3, 4, 7, Fracciones III, XI, XII, y XVI, 68, Fracciones VII y VIII, 76,77, Fracción VII.

⁶² Ibid. p.4

- *Manual de Trámites y Servicios al Público* (G.O.D.F. 13 de Septiembre de 1996).
- *Acuerdo Delegatorio de Facultades en materia de Simplificación Administrativa y Atención Ciudadana.* (23 de mayo de 1994).
- *Acuerdo por el que se crean las Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción y entrega de documentos en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.* (23 de septiembre de 1994).

5.2.3. FUNCIONES⁶³

Las funciones que la reglamentación atribuye a las VUD son las siguientes:

- Orientar al ciudadano proporcionando la información respecto de los trámites que se gestionan ante la administración pública en la Ventanilla Única de Gestión.
- Proporcionar y contar con los formatos de solicitud oficial necesarios para gestionar cualquiera de los trámites que contempla el *Manual de Trámites y Servicios al Público.*

⁶³ Ibid. pp.9-10

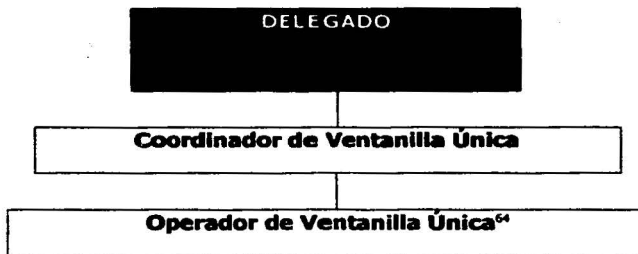
- **Recibir los formatos de solicitud debidamente requisitados y cotejar que la documentación que el ciudadano presente, cumpla con las disposiciones que establece la normatividad vigente aplicable al trámite de que se trate.**
- **Registrar en el Libro de Gobierno y, en su caso, actualizar la información en el sistema de cómputo, de los trámites que sean ingresados.**
- **Tramitar ante las áreas operativas, la resolución de los asuntos en materia de anuncios certificados de residencia, copias certificadas, construcciones y obras, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, estacionamientos, industria, mercados públicos, registro civil, uso del suelo y formato SAINE.**
- **Observar que el desarrollo administrativo de los trámites se apegue a los lineamientos establecidos en el *Manual de Trámites y Servicios al Público*.**
- **Establecer y mantener comunicación con las áreas operativas, a fin de darle seguimiento a las solicitudes ingresadas desde su inicio hasta su respectiva resolución.**
- **Asistir y participar en las reuniones de trabajo de Coordinadores de Ventanillas Únicas.**

- Llevar a cabo las actividades relacionadas con el control y seguimiento de los trámites recibidos y turnados a las áreas operativas para su atención y resolución.
- Proporcionar información al interesado sobre el avance de la gestión del trámite ingresado, de conformidad con los términos establecidos en la normatividad aplicable vigente y en el *Manual de Trámites y Servicios al Público* o en su caso, de la resolución correspondiente.
- Elaborar y presentar los informes sobre el avance, desarrollo y resultados de los trámites ingresados que le sean solicitados por los órganos de control y seguimiento de las mismas.
- Atender estrictamente los términos y condiciones establecidos en los convenios de colaboración que se celebren con los órganos, dependencias y entidades de la administración pública local, a efecto de salvaguardar la observancia y cumplimiento de los principios de simplificación y desregulación administrativa que norman la gestión de gobierno.
- Atender los programas que en materia de capacitación y actualización que instrumente la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, para la eficiente operación, seguimiento, evaluación, fortalecimiento y consolidación de las Ventanillas Únicas Delegacionales.

- Observar las directrices y lineamientos que dicte la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, respecto del uso y aprovechamiento de los sistemas informáticos que se establezcan con relación a los trámites que conozca la Ventanilla Única Delegacional.
- Apegarse a los lineamientos en materia de identidad corporativa que al efecto dicte la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.
- Observar y mantener actualizado el acervo normativo y cartográfico de la Ventanilla Única Delegacional.

5.2.4. ORGANIGRAMA Y PROCEDIMIENTOS

La estructura básica que presentaban las VUD era la siguiente:



⁶⁴ El número de operadores era diferente en cada delegación, y dependía del número de trámites que se ingresaran.

El procedimiento general que se desarrollaba en las VUD puede sintetizarse de la siguiente manera:

ACTOR	PASO	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
INTERESADO	1.	Acude a la Ventanilla Única a solicitar información sobre el trámite a realizar, requisitos a cubrir y formato que deberá utilizar y llenar.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	2.	Proporciona información sobre el trámite a realizar, requisitos a cubrir, formatos a llenar, costo y tiempo de respuesta.
INTERESADO	3.	Recibe y llena formato, reúne requisitos y los presenta a la Ventanilla Única.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	4.	Recibe y revisa que el formato esté requisitado correctamente y completos los documentos anexos.
	4.1	Coteja los documentos anexos (copias y originales).
	4.2	Están correctos, ingresa al sistema de cómputo, asigna número de folio y determina fecha de respuesta.
	4.3	Registra en libro de gobierno.
	4.4	Emita acuse de recibo, sella de recibido.
INTERESADO	5.	Recibe acuse con la fecha en que deberá presentarse a recoger la resolución.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	6.	Recaba y elabora relación del total de trámites ingresados en el día y turna al coordinador para visto bueno.
COORDINADOR DE VENTANILLA ÚNICA	7.	Recibe y revisa relación y expedientes de los trámites ingresados, firma de visto bueno y turna a la subdelegación correspondiente.

ACTOR	PASO	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD
SUBDELEGACIONES	8.	Recibe y revisa relación y expedientes y firma de recibido.
	8.1	Si está completa la documentación realiza la revisión y emite el dictamen correspondiente, devuelve documentación, dictamen y recibo de pago (en su caso) a la Ventanilla Única.
	8.2	NO está completa la documentación, emite la prevención y envía la original al interesado y copia a la Ventanilla Única.
INTERESADO	9.	Recibe prevención, completa documentación acude y entrega a Ventanilla Única. Regresa a la actividad No. 2.
VENTANILLA ÚNICA	10	Recibe documentación, dictamen y recibo de pago (en su caso) y copia de la prevención. Registra en el sistema de computo y libro de Gobierno.
INTERESADO	11.	Acude a la Ventanilla Única, presenta acuse e identificación o carta poder.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	12.	Recibe acuse e identificación y verifica autenticidad.
	12.1	El trámite SI genera pago de derechos, avisa al interesado que debe efectuar el pago correspondiente en la Tesorería.
	12.2	El trámite NO genera pago de derechos, verifica identificación y entrega resolución.

<i>ACTOR</i>	<i>PASO</i>	<i>DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD</i>
INTERESADO	13.	Obtiene recibo, paga en la Tesorería de Gobierno del Distrito Federal, saca copia y regresa a la Ventanilla Única.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	14.	Recibe y verifica pago, identificación y entrega resolución al interesado.
INTERESADO	15.	Recibe resolución.
	15.1	Firma acuse y libro de gobierno.
OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA	16.	Reúne toda la documentación y turna a la Subdelegación correspondiente, archiva acuse.
SUBDELEGACION	17.	Recibe expediente y archiva.

5.3 .- ETAPAS DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS

5.3.1.- POSICIONAMIENTO DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS EN LAS DELEGACIONES 1995.

En 1995 el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villareal, puso en marcha el *Programa de Modernización Administrativa*, que buscaba generar un cambio cualitativo en la cultura organizacional dentro de las estructuras administrativas del gobierno de la ciudad.

Este programa implicaba una reorientación en la actitud del servidor público hacia los ciudadanos, una reestructuración organizacional, una simplificación administrativa y una mejora constante en los indicadores de desempeño, pero sobre todo, un cambio en el papel de la administración como agente social. Para lograr este nuevo enfoque el gobierno del Distrito Federal impulsó un programa de consolidación y fortalecimiento de las VUD, el cual se inscribía en la vertiente de Sistemas de Atención al Público, contemplada en el *Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal*. Es precisamente en este marco donde el proyecto de las VUD se desarrolló.

Algunos de los principales obstáculos a vencer al inicio de las actividades de la Ventanilla Única fue la integración y la capacitación del personal que debería laborar en esta área, por tal motivo y en apego a los criterios de *Simplificación y Modernización Administrativa*, se procedió a la convocatoria de profesionistas para integrarse a los equipos de trabajo.

5.3.2. LINEAMIENTOS DE CONTRATACIÓN.⁶⁵

Los lineamientos para la contratación de los responsables de Ventanilla Única que la Dirección General de Modernización Administrativa (D.G.M.A.) había estipulado, deberían seguir el procedimiento siguiente:

- 1.- El titular de la Delegación respectiva propondría a la Oficialía Mayor al candidato a ocupar el puesto, siempre que cubriera el perfil establecido y se hubiera corroborado lo anterior.
- 2.- La propuesta debería hacerse por escrito y debería ser acompañada por el *curriculum* del candidato.
- 3.- La Oficialía Mayor, por conducto de la Dirección General de Modernización Administrativa, analizaría el *curriculum* del candidato y su adecuación al perfil establecido.
- 4.- Posteriormente, la Oficialía Mayor por conducto de la D.G.M.A. informaría por escrito al titular de la Delegación respectiva su opinión, dando aviso al Subdelegado Administrativo y al Contralor Interno.

⁶⁵ Departamento del Distrito Federal, Oficialía Mayor, D.G.M.A. *Lineamientos para la contratación de responsables y operadores de la ventanilla única delegacional*. México, diciembre, 1996.

5.- El candidato seleccionado, en los 15 días siguientes a su toma de posesión, debería contestar un cuestionario sobre las características de los trámites delegacionales que debería ser enviado a la D.G.M.A., con copia para la Oficialía Mayor.

Con el acuse de recibo correspondiente, este trámite se daría por concluido. El mismo procedimiento se siguió para la contratación de los operadores, la diferencia cualitativa consistía en que la propuesta para su contratación la podía enviar el Subdelegado Administrativo.

5.3.3. PERFIL DE LOS PUESTOS Y PROCEDIMIENTOS

Según la normatividad, los perfiles para los puestos de responsable y operador de la VUD consistían en:

Responsable de Ventanilla.

Escolaridad:	Licenciatura concluida y/o experiencia equivalente.
Experiencia.	2 años en áreas de supervisión, administración de personal, coordinación de grupos de trabajo, operación de programas gubernamentales y/o de la iniciativa privada diversos y operación de equipo de cómputo.
Edad:	De 22 a 35 años.
Sexo:	Indistinto.
Características:	Espíritu de servicio a la ciudadanía, buena presentación, experiencia en el manejo de relaciones humanas, adecuado manejo de situaciones conflictivas y capacidad para trabajar bajo presión.

Operador de Ventanilla.

Escolaridad:	Pasante de licenciatura o titulado de carrera profesional técnica o conocimientos y/o experiencia equivalente.
Edad:	De 22 a 35 años.
Sexo:	Indistinto.
Características:	Buena presentación, espíritu de servicio, disponibilidad de atención al público.

El Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal que se instrumentó en las Delegaciones, contaba con ocho vertientes, a saber: calidad y excelencia, desregulación, clarificación administrativa, sistemas de atención al ciudadano, estructuras orgánicas, automatización de procesos, sistema social e indicadores y estándares.

Dentro del apartado de estructuras orgánicas, en 1995 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transfirió al DDF la facultad de dictaminar sus estructuras organizacionales y ocupacionales. Ante ello, el DDF elaboró una metodología para el diseño y rediseño de las estructuras, definió cuatro modelos organizacionales básicos: por procesos, por servicios, por segmento de mercado y por usuario.

Se adoptó la política de no crear Jefaturas de Unidad Departamental y propiciar su disminución para eliminar un nivel organizacional y buscar estructuras horizontales, utilizando puestos de enlace y de alta responsabilidad, éste fue el caso de las VUD, donde la estructura se basa en el equipo de trabajo, personal con multihabilidades y con la flexibilidad necesaria para adaptarse rápidamente a nuevas funciones.

Otros de los aspectos que impactaron en el desarrollo y posicionamiento de las VUD fue la automatización de procesos. El sistema de cómputo que se diseñó para el desempeño de las actividades de esta área, permitió llevar un control exacto de los trámites que ingresaban a la Delegación y que eran turnados a las áreas dictaminadoras, rompiendo con ese simple hecho el poder que tenían dichas áreas sobre los usuarios.

Para ser más explícitos, se comentará el procedimiento que un particular llevaba a cabo cuando solicitaba la expedición de una Licencia de Funcionamiento para establecimientos mercantiles. Antes de la creación de las VUD, el área donde ingresaba la solicitud del particular era en la propia área dictaminadora, asimismo era la que ordenaba la inspección del establecimiento mercantil para constatar que el particular cumplía con lo estipulado por la ley. De ahí que, aún cuando existía un *Manual de Trámites y Servicios al Público* que marcaba la obligación de emitir una respuesta en un lapso de 30 días, este procedimiento podía retrasarse debido a que el área consideraba que no se cumplía con los requisitos estipulados por la

norma. El usuario acudía a las oficinas reiteradamente hasta que se procuraba un arreglo (claro está, no normativo). Esta era la queja recurrente de los particulares.

Con la creación de las VUD como áreas receptoras de este trámite que se analiza, el único lugar donde el usuario podía ingresar su solicitud era precisamente en la Ventanilla, donde además de asignarle un número de folio consecutivo a dicho trámite y marcar la fecha en que debería estar la respuesta al ciudadano, se le entregaba un acuse sellado por esta área, siendo los operadores de la Ventanilla quienes asumían el papel de gestor del ciudadano ante las áreas dictaminadoras. Se evitaba con esto el contacto entre el ciudadano y dichas áreas. De ahí la importancia de la selección del personal de las VUD, de las valoraciones psicométricas y de su preparación técnica. Desde el inicio de operaciones de las VUD, estas áreas se convirtieron en la certificación social de la imagen del Delegado ante la ciudadanía, certificación que se convirtió en un valor político dentro de la misma estructura organizacional de la Delegación.

Este punto fue de importancia vital para que las VUD prestaran un mejor servicio al usuario, y con ello se daba una respuesta a la queja de los ciudadanos sobre los tiempos excesivos para obtener una respuesta por parte de la autoridad. Al tener un control automatizado y una área única de recepción, en sentido estricto se acortaban las posibilidades de corrupción, debido a que el usuario sabía desde el principio cuáles eran los requisitos a cumplir de acuerdo a la normatividad vigente.

Sin embargo, en la operación del sistema se observó que los reportes emitidos no respondían a las necesidades de las VUD. A su vez, otros informes que se requerían no eran contemplados dentro del menú del sistema, y esto trajo como consecuencia, que se trabajara manualmente en sistemas paralelos o aislados.

Dentro del esquema de inicio de actividades de las VUD, no se contempló la unión en red con las áreas operativas, lo que se tradujo en un panorama de acción limitado en cuanto al manejo del equipo de cómputo exclusivo de la Ventanilla, y provocó que la información captada durante una jornada de trabajo no pudiera ser aprovechada en consultas o reportes por las áreas operativas.

Pese a todos estos obstáculos, el más difícil de vencer fue la inercia de las áreas dictaminadoras que sintieron menguado su ámbito de poder y se resistieron a dejar las prácticas poco transparentes, que durante años habían aplicado. Éste posiblemente fue el obstáculo que más frenó, pero también que más fortaleció el quehacer del personal de las VUD.

La corrupción fue uno de los elementos que gestaron el nacimiento de las VUD y que reiteradamente aparecía en su campo de acción. Debido a esto, me referiré a ella en las diferentes etapas por las que atravesaron las VUD.

La corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se

aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Para que se dé la corrupción, se necesita dos personas como mínimo, puede ser el servidor público o el ciudadano el que la promueva, la importancia sociológica reside en la diferenciación entre el bienestar público y el interés privado, porque en última instancia es un intercambio.

Samuel Huntington⁶⁶ menciona que existen dos tipos de corrupción, la de los ricos y la de los pobres; unos intercambian poder político por dinero, los otros dinero por poder político, pero en ambos casos se vende algo público, un voto, un puesto, una decisión, un trámite.

Sin embargo una de las características de la corrupción es que prospera clandestinamente al margen de las normas, tiende a transformarse y socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Paradójicamente, en la medida que se combatía la corrupción por medio de las VUD, ésta asumía otras características. Dos frases que se han repetido generacionalmente dentro de los trabajadores de las delegaciones del Distrito Federal, pueden ilustrar el sentimiento de desafío ante los procesos de modernización administrativa:

⁶⁶ Cfr: Huntington Samuel P. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Ed. Paidós, España, 1997, pp.63-79.

1. "Hagan los cambios que quieran, pero recuerden que ustedes se van y nosotros nos quedamos".
2. "Para nosotros eso no es corrupción, es un sobresueldo por lo poco que ganamos".

Estas dos frases, reflejaban con claridad una escala de valores grupales y a partir de ella, ciertos individuos o grupos se relacionan con el sistema político-administrativo de una delegación.

Para poder hacer frente a esta inercia social, fue necesario un cambio en la cultura organizacional, por lo que se desarrolló un enfoque participativo que permitió a los equipos de trabajo identificar su problemática. Es en este momento, donde concretamente se puede evidenciar que todos los cambios que el personal de las VUD experimentaba, tenían que ver con dos premisas del *Programa de Modernización Administrativa* y que respondían a los planteamientos del PND:

- Incrementar la efectividad de las dependencias y su capacidad de respuesta a las demandas, así como mejorar la prestación de servicios públicos; y,
- Transformar las estructuras, valores y símbolos organizacionales.

Los principales objetivos del *Programa de Modernización Administrativa* eran:

- **Adecuar la Administración Pública a la nueva situación jurídica y política del Distrito Federal.**
- **Fortalecer las instituciones públicas del Distrito Federal, a través de la modernización de sus estructuras orgánicas, la actualización de su marco jurídico, el rediseño de sus procesos sustantivos, la ampliación de su capacidad tecnológica y el uso eficiente los recursos públicos.**
- **Revalorizar el Servicio Público.**
- **Crear un nuevo ambiente laboral, basado en la colaboración, la productividad y el reconocimiento al desempeño y la innovación.**
- **Mejorar la competitividad de la ciudad de México con la creación de un nuevo marco regulatorio que promoviera la inversión y el desarrollo económico.**

Bajo este esquema, las líneas de trabajo que se desarrollaron para concretar estos objetivos fueron:

1. **Desregulación del marco normativo para promover e impulsar las actividades productivas del Distrito Federal.**

2. Clarificación administrativa, enfocada a proporcionar al ciudadano elementos que facilitaran su relación con la Administración Pública.
3. Mejorar el sistema de las VUD y la Creación de los Centros de Servicios y Atención Ciudadana.
4. Adecuación de las estructuras orgánicas para evitar excesivos niveles de mando con cortos tramos de control.
5. Automatización de procesos que permitiera brindar un servicio rápido y eficiente mediante el uso de tecnología.
6. Generación de un cambio cultural entre los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal.
7. Establecimiento de indicadores y estándares de calidad para incrementar los niveles de eficiencia de los servicios.
8. Desarrollo del programa de calidad y excelencia para mejorar los procesos que se llevaban a cabo en el Departamento del Distrito Federal. a partir de una cultura de servicio.

Como se puede apreciar diferentes respuestas a necesidades nacionales y locales convergieron en nuestro objeto de estudio.

Como medida para contrarrestar los obstáculos y cubrir los objetivos planteados, en 1995 dos delegaciones comenzaron con el plan piloto de reingeniería de procesos, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, con la finalidad de orientar a las diferentes áreas en el proceso de Calidad Total.⁶⁷ Además, el Departamento del Distrito Federal inicia un proceso de revisión y actualización del marco normativo a partir de un nuevo enfoque de simplificación administrativa, de agilidad y acotamiento de la discrecionalidad innecesaria de la autoridad.

En diciembre de ese año se publicó la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Con su aparición, se crea una norma marco para regular los actos y procedimientos administrativos de la Administración Pública del Distrito Federal, lo que permitió dar certidumbre jurídica al ciudadano; además por primera vez se mencionan como principio de ley: la buena fe, la precisión y el principio de la *Afirmativa Ficta*, como efecto del silencio administrativo.

⁶⁷ Sobre el proceso de reingeniería que se llevo a cabo en las Delegaciones Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, se puede consultar: David Arellano Gault, *Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D.F. (1995-1997)*; México, CIDE Cuaderno de Trabajo No. 65.

5.4. LAS VUD Y EL PROCESO DE DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA, 1996-1997.

Esta segunda época fue de constantes luchas, en la que cada paso permitía avanzar y afianzar, aunque fuera mínimamente, una nueva cultura administrativa; también fue el periodo de los diagnósticos que vieron la luz en 1996. Uno de estos fue realizado por la Dirección General de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)⁶⁸, que arrojó como resultados la identificación de los aspectos que generaban servicios deficientes y actos de corrupción.

Este diagnóstico definió la corrupción como un fenómeno que bajo distintas formas deteriora las relaciones sociales y debilita el estado de Derecho, pero sobre todo, afecta la relación de la ciudadanía con su gobierno; se presenta básicamente en dos formas: como el desvío de recursos de los presupuestos de las dependencias gubernamentales o, a través de la solicitud de dádivas a los particulares, como condicionantes para la realización de trámites.

Para revertir esta dinámica se identificaron dos tipos de causas que generaban deficiencias en los servicios, a saber:

⁶⁸ Departamento del Distrito Federal, D.G.M.A. *Programa para mejorar la calidad de Atención al ciudadano del Departamento del Distrito Federal*. Documento Interno, México D. F. Enero-Febrero 1996 pp. 2-19.

1) Las estructurales, que de manera sintética consistían en:

- El monopolio de la información por parte de la autoridad, lo que le permitía extorsionar al ciudadano.
- La poca claridad y transparencia de los procedimientos, requisitos, tiempos de respuesta y costos.
- La complejidad y discrecionalidad en la aplicación del marco legal.
- La resolución lenta o inoportuna de trámites y servicios.
- La exigencia irracional o excesiva de requerimientos.
- Sistemas de supervisión y controles administrativos deficientes.
- La impunidad.

2) Las sociales, que implicaban:

- Falta de identificación de los servidores públicos con su institución.
- Remuneración inadecuada y falta de reconocimientos e incentivos.
- Falta de capacitación y formación de valores éticos y morales.
- Carencia de un servicio civil de carrera, que le diera estabilidad y visión de largo plazo a los servidores públicos.

La investigación se realizó en las diferentes áreas que mantenían un mayor número de contactos con la ciudadanía y se consideraron 15 trámites de alto riesgo para

desarrollar actos de corrupción⁶⁹. De estos, seis trámites se realizaban en las Ventanillas Únicas Delegacionales, a saber: la constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial; constancia de zonificación; revalidación de licencia de funcionamiento; declaración de apertura ; licencia de uso de suelo; y licencia de construcción. Además de las inspecciones de establecimiento mercantiles y de construcción que realizaban las subdelegaciones de Obras y la de Jurídico y Gobierno.

Uno de los instrumentos que se utilizaron fue la de "usuarios simulados", que arrojó, los siguientes datos:

En visitas que se realizaron por los "clientes simulados" en las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuauhtémoc e Iztapalapa, se observó que los ciudadanos, en muchos casos, no acuden a la Ventanilla Única a realizar sus trámites, sino que se van directamente a la oficina delegacional de Obras.

Este fenómeno ocasiona que el ciudadano tenga trato directo con los servidores públicos que autorizan las licencias, permisos y constancias, lo que pudiera provocar actos de corrupción.

Esta situación es factible que se presente en el resto de las Delegaciones, por tal motivo los "clientes simulados" en visitas posteriores darán seguimiento y evaluarán en todas las Delegaciones la operación y funcionamiento de la Ventanilla única y la oficina delegacional de Obras.⁷⁰

⁶⁹ De acuerdo al diagnóstico citado además de las Ventanillas únicas Delegacionales, las áreas o instancias que se estudiaron fueron: La Dirección General de Servicios al Transporte (Licencias de automovilista y control vehicular), las inspecciones de las delegaciones a giros mercantiles y a obras, las autorizaciones y modificaciones de uso de suelo, y los procedimientos para el control de la contaminación.

⁷⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa "cliente simulado" Operativos en las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal. Agosto 1996, Documento interno.*

Otro de los elementos del diagnóstico fue el seguimiento que se le dio a las inspecciones de giros comerciales, el siguiente ejemplo es una muestra clara de la problemática reinante en ese entonces.

Durante los primeros meses de 1996, se encontraba vigente el *Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal*, que establecía los giros comerciales que requerían de una declaración de apertura, o de una licencia para poder funcionar.

A estos últimos pertenecen, las cantinas, bares, cabarets, billares, en general todos aquellos establecimientos que venden bebidas alcohólicas, establecimientos de hospedaje, baños y alberca públicas siendo los requisitos por cubrir:

1. No tener comunicación interior con habitaciones o cualquier otro local ajeno al establecimiento.
2. Contar con servicios sanitarios, ajustados a lo establecido por el *Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal*. Cuando por características del establecimiento se requirieran de dos o más sanitarios, éstos estarán separados para cada sexo.
3. Contar con el número de cajones de estacionamiento que se establecía en el *Reglamento de Construcción*.
4. Cumplir con las condiciones de funcionamiento, higiene, acondicionamiento ambiental, comunicación, seguridad de emergencias, seguridad estructural,

integración al contexto de imagen urbana a la que se refería el *Reglamento de Construcción*.

Según estos requisitos algunos establecimientos estaban prácticamente imposibilitados para cumplirlos. Este era y es el caso de miles de comerciantes en pequeño que tienen sus tiendas o misceláneas con venta de cerveza en botella cerrada. Pues según el Reglamento de Establecimientos Mercantiles, en su Art. 17 establecía que se consideraba como bebidas alcohólicas los líquidos potables que a la temperatura de 15°C tengan una graduación alcohólica mayor de 2 G.L., incluyéndose la cerveza y el pulque.

Muchos de estos locales comerciales forman parte de la vivienda familiar y contravienen la primera disposición mencionada. La mayoría de ellos no poseen baños según lo obliga el *Reglamento de Construcción* (uno por cuarenta metros cuadrados de construcción) y mucho menos cumplían con los requisitos referentes a las condiciones de higiene, acondicionamiento ambiental, comunicación, seguridad de emergencias, seguridad estructural, integración al contexto e imagen urbana.

Los restaurantes tienen la posibilidad de vender, sin necesidad de licencia, además de cerveza, vinos de mesa que no excedan de 15 G.L., siempre y cuando se consuman con alimentos. Sin embargo, dicha excepción está restringida a aquellos locales que, en su licencia se uso de suelo posean autorización para funcionar como restaurantes

sin ventas de bebidas alcohólicas, quedando excluidas las cafeterías, loncherías, fondas y establecimientos similares. Algunos propietarios de establecimientos aducían que no obstante haber presentado su solicitud de licencia o aviso de apertura, no contaban con el dictamen de la Delegación, y cada vez que se presentaban a solicitarlo, se les aseguraba que aún no estaba disponible, solicitando dinero para apresurar el trámite. Otro de los problemas, era el de la sobrerreglamentación que generaba un alto número de comerciantes irregulares, a pesar de campañas de regularización, que pocos aprovechaban debido a las dificultades normativas.

Con respecto a las verificaciones, era frecuente que los inspectores se presentaran sin contar con una orden escrita. Muchos de ellos eran trabajadores sindicalizados que habían sido reubicados varios años atrás y que, además de percibir bajos salarios, no contaban con la capacitación específica para realizar la labor. Todo esto permitía que se establecieran procedimientos de extorsión sistemática en perjuicio de giros que presentaban irregularidades, llegándose al extremo de que los comercios pagaban cuotas regulares. Si el dueño de algún comercio se negaba a pagar el monto exigido, siempre existía la posibilidad de que el inspector se presentara al día siguiente con una orden, y se iniciara un procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a las irregularidades detectadas, o la clausura definitiva del local.⁷¹

Esto se daba con mayor frecuencia en la población de menos recursos económicos, donde la tienda o miscelánea era el sustento familiar.

⁷¹ José Octavio López Presa (coordinador), *Corrupción y cambio México*, SECODAM – FCE, 1998, pp. 226-232

A partir de esto se concluía:

Existe discrecionalidad y, por lo tanto, heterogeneidad en el número de requisitos, documentos y formatos que exigen para realizar los trámites en las distintas Delegaciones.

No se da una adecuada orientación en cuanto a trámites, requisitos, tiempos de repuesta y costos.

No existe en la Ventanilla Única, información accesible respecto a horarios, responsable de la oficina, y los servidores públicos no portan adecuadamente sus gafetes de identificación.

En algunas delegaciones, los tiempos de espera en filas son prolongados y los tiempos de resolución en lo general, exceden a lo establecido en la normatividad.

En los trámites de apertura y licencias de funcionamiento de establecimientos mercantiles y de licencias de obras, la corrupción se presenta generalmente después de que los documentos han sido ingresados por ventanilla, y una vez que se encuentran para su análisis en las áreas resolutorias, en ocasiones los servidores públicos que deciden si falta algo o no está cumpliendo con algún requisito, citan al particular buscando ponerse de acuerdo en la forma de resolverlo.⁷²

Otros dos diagnósticos coincidieron y complementaron lo antes expuesto, el realizado por ENTIS, S.A. y GRUPO SIGLO, que elaboraron una evaluación sobre las operaciones que se realizaban en las VUD en atención a trámites del público y su interrelación con las áreas operativas de las Delegaciones, la problemática detectada fue:

No está contemplada la interacción directa con las áreas operativas, por lo que las funciones del sistema se limitan a la ventanilla lo cual provoca que la información capturada no pueda

⁷² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa "cliente simulado" Operativos en las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal. Agosto 1996*, México Documento interno p5.

ser aprovechada en consultas o reportes por las áreas operativas duplicando la actividad de registro de información, manualmente o en sistemas aislados.

Asimismo no se está en posibilidad de captar información complementaria del trámite para ser consultada en las áreas operativas, los datos complementarios varían de un trámite a otro.

El hecho de no considerar a las áreas operativas, aunado al registro excesivo de información, ha provocado que se lleve un sistema manual de control (uso de libros, archivos de computadora, etcétera), restándole así eficiencia y calidad en este sentido.

Algunos de los reportes emitidos no se adaptan a los requerimientos actuales, a su vez, otros que se requieren no son contemplados por el menú de reportes, lo anterior, en detrimento de la funcionalidad del sistema y de la operación misma.

Al llevar a cabo el ingreso de trámites se adolece de herramientas de validación que vigilen el cumplimiento de los diferentes requisitos, tales como: Director Responsable de Obra (DRO) sin suspensión; documentación completa, vigencia del trámite de interés, etcétera.

En el proceso de ingreso de trámites, no se cuenta con pantallas que se adapten a la información específica requerida por los diferentes formatos de trámites. En algunos casos se solicita información no requerida por el trámite que se está ingresando.

No se cuenta con un esquema adecuado de derechos de acceso, manejo de respaldos e información histórica, así como un control en la integridad de la base de datos.

No se lleva un registro de las actividades realizadas durante la orientación y asesoría a los ciudadanos, así como los faltantes de requisitos al tratar de ingresar trámites.

El sistema presenta lentitud principalmente en las consultas realizadas.

Debido a que no se tiene la propiedad y derechos sobre el sistema, no es posible actualizarlo sin incurrir en costos adicionales de asesoría externa⁷³.

⁷³ DDF, DGMA. ENTIS, GRUPO SIGLO, *Diagnóstico de las operaciones de Ventanilla Única*. DDF. México 1996, pp. 4-5.

El tercer diagnóstico estuvo a cargo de ALPE Consultores, este grupo de profesionales fue el que más cerca trabajó con el personal de VUD, impartiendo cursos, identificando los aspectos positivos que favorecían el trabajo en equipo y que facilitaban un mejor servicio, así como los aspectos negativos que dificultaban el mismo. Se evaluó el clima organizacional a través de entrevistas y cuestionarios que fueron aplicados a todo el personal de las Ventanillas Únicas.

A manera de ejemplo se consignan algunos datos sobre la Delegación Gustavo A. Madero, donde destaca que la relación de capacidad y servicio (3.47 vs. 3.42), cooperación (3.18 vs. 3.13) y comunicación (3.20 vs. 3.01), estaban más desarrollados en la VUD de Gustavo Madero que en el resto de las VUD del Distrito Federal. En contraposición, la valoración sobre la seguridad laboral (3.40 vs. 3.49), desarrollo interno (3.30 vs. 3.45) y claridad organizacional (3.20 vs. 3.41) eran bajos.

Estos resultados comprobaron el proceso que se vivía en esta Delegación que territorialmente estaba dividida en 10 subdelegaciones y una área central. Los estratos económicos de la población que se asentaban en la GAM eran contrastantes e iban desde industriales hasta población de escasos recursos.

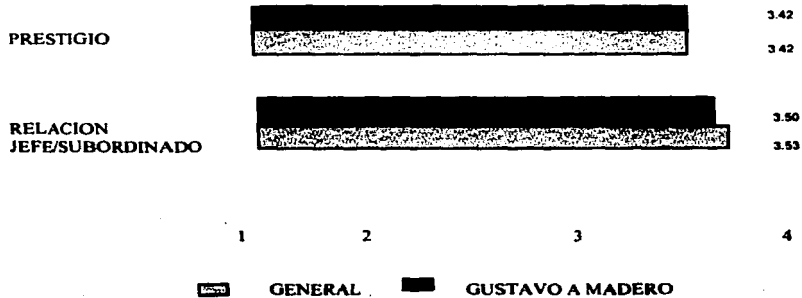
La escolaridad de la población fue el elementos principal que incidió en que el personal de la VUD de Gustavo Madero desarrollara su capacidad y servicio, sobre todo por que la población de escasos recursos era la presa preferida de los

"coyotes" y de los inspectores. La defensa de los intereses económicos de la población de la Delegación Gustavo A. Madero desde esta oficina, permitió que con el tiempo la población viera a las 11 ventanillas de la Delegación, como una sola.

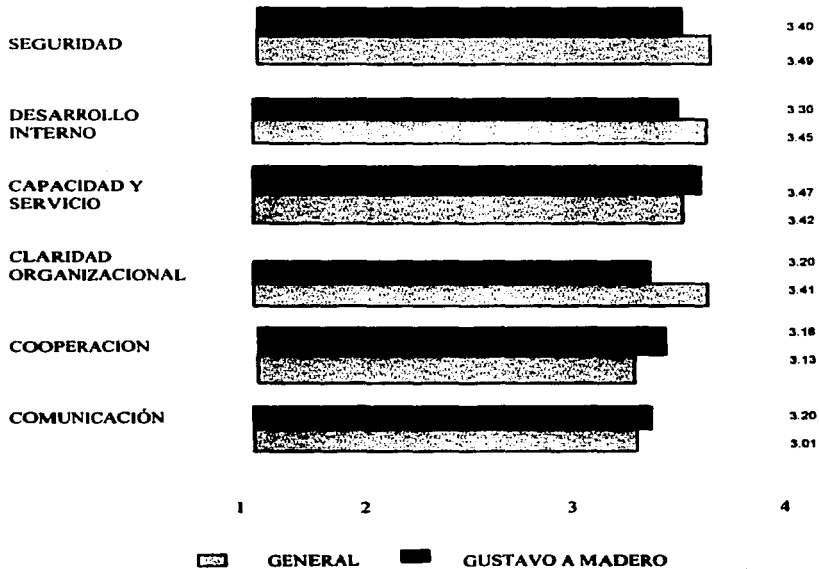
VENTANILLAS UNICAS

CLIMA ORGANIZACIONAL⁷⁴

GUSTAVO A. MADERO



⁷⁴ ALPES Consultores, Clima Organizacional, México, documento interno 1996.

CLIMA ORGANIZACIONAL

Bajo este panorama el gobierno del entonces Departamento del Distrito Federal instrumentó durante 1996, cambios importantes en la forma de organización y funcionamiento de las VUD debido a la confluencia de diversos factores, entre los cuales destacan los siguientes:

- El apoyo que recibieron las VUD de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Finanzas, de la Contraloría General y de las 16 delegaciones.
- El Programa de Consolidación y Fortalecimiento que diseñó y aplicó la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Modernización Administrativa.
- La entrada en vigor de la *afirmativa ficta*, a partir del 1 de julio de ese año.
- La expedición del *Manual de Trámites y Servicios al Público* 1996, el cual fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de septiembre de ese año.

Es de suma relevancia señalar que la *Ley de Procedimientos Administrativos* y la entrada en vigor de la *afirmativa ficta*, marcaron una nueva relación entre los particulares y la autoridad, otorgándole certidumbre jurídica a los ciudadanos del Distrito Federal.

La expedición del *Manual de Trámites y Servicios al Público*, fue otro de los elementos que impactaron dentro de la prestación de servicios no sólo a las VUD,

sino a todo el Departamento del Distrito Federal. Recordemos que en 1995 los diagnósticos que se realizaron subrayaban el monopolio de la información por parte de la autoridad. Este manual retomó estos elementos y emitió formatos obligatorios y únicos para cada trámite que se realizara en las VUD.

El tiempo de respuesta y los requisitos, que si bien el manual anterior los consideraba, en el publicado en 1996, cristalizó la reducción de los tiempos y marcó que ante el silencio de la autoridad en el tiempo que la ley le establece para contestar un trámite, entraba en vigor la *afirmativa ficta*. Es decir, que si la autoridad no contestaba en el tiempo reglamentado un trámite, el ciudadano podía validar la contestación como positiva.

Estos factores relevaban la satisfacción del ciudadano mediante la eliminación de requisitos y, por medio de ello, se posicionaba la imagen corporativa de las VUD.

Todo este procedimiento provocó que las áreas dictaminadoras se sintieran nuevamente agredidas, por lo que se promovió un cambio cultural entre los trabajadores con un enfoque cien por ciento participativo, donde los equipos operativos delimitaban los problemas a los que se enfrentaban en el proceso de trabajo, rediseñando los procesos para volverlos a instrumentar.

Estos grupos de trabajo fueron integrados con diferentes niveles jerárquicos y diversas áreas, con el fin de discutir segmentos del proceso de trabajo a través de la definición y el establecimiento de indicadores de desempeño y servicio, así como de sus estándares, con el objetivo de mantener a la institución en un proceso de mejora continua en la prestación de los mismos.

Es importante señalar que gracias a estos esfuerzos se pudieron desarrollar diversas acciones, encaminadas a mejorar las VUD cualitativamente, y a elevar la calidad del servicio que ofrecían a la ciudadanía. Con este fin la Dirección General de Modernización Administrativa instrumentó un *Programa de Consolidación y Fortalecimiento de las Ventanilla Únicas*, atacando con ello los diferentes puntos que se habían subrayado como debilidades en los estudios. Las acciones que se desarrollaron fueron:

- 1.- Regularización de la estructura de las ventanillas y división de éstas en tres áreas: a) Orientación e información; b) Recepción; c) Seguimiento y entrega.⁷⁵

- 2.- A efecto de que el *software* de Ventanilla respondiera a los requerimientos, se creó un nuevo sistema de cómputo y se adquirió tecnología reciente. Se pensaba conectar una red con las Subdelegaciones de Jurídico y Gobierno y de

⁷⁵ La parte de regularización de la estructura marco permitió la certidumbre en el trabajo, se propuso para los responsables de Ventanilla Única un nivel 29.0 y para los operadores de Ventanilla Única un nivel 27,4 (puesto de alta responsabilidad). Con esto se aseguró que el personal que laboraba en esta área cobrara quincenalmente, además de las prestaciones de ISSSTE, aguinaldo, etcétera.

Desarrollo Urbano y Obras, además de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), con la Secretaría de Desarrollo Económico y con la Oficialía Mayor, todas del Departamento del Distrito Federal.

- 3.- Con la entrada en vigor de la *afirmativa ficta* en julio de 1996, decrecieron los trámites que se encontraban fuera de tiempo y se le informó al ciudadano del derecho que le asistía.
- 4.- Se establecieron políticas y criterios a seguir por las VUD en cuanto a su imagen institucional, y se emitieron lineamientos sobre el aspecto físico de las instalaciones como fueron: las dimensiones de las áreas de trabajo, mobiliario, colores de las paredes y tamaño de las oficinas; hasta los instrumentos de orientación al ciudadano: módulos especializados, computadoras con información de interés, pantallas para consulta del usuario, papelería membretada, etcétera.
- 5.- Se elaboró material de clarificación y difusión a disposición del ciudadano como dípticos, carteles y folletería.
- 6.- Se realizó y distribuyó un boletín periódico de actualización jurídico-administrativo para mantener informado y actualizado al personal de las ventanillas.

- 7.- Se crearon dentro de las VUD acervos de información normativa para consulta del ciudadano.
- 8.- Se impartieron cursos y talleres al personal de Ventanilla como parte de la estrategia de capacitación y profesionalización.
- 9.- Se desarrolló un sistema de evaluación integral, en el que se combinó la valoración del clima organizacional y la medición de productividad por parte de los operadores, así como informes y reuniones de trabajo mensuales.

En septiembre de 1997, culminó el proceso de desregulación y simplificación administrativa con la instrumentación del *Sistema Inmediato de Apertura de Empresas*, denominado SAINE, como una medida para activar la inversión en el Distrito Federal. Esta medida administrativa modificó el marco normativo que regía la actividad económica en la ciudad de México que se caracterizaba por:

Una regulación compleja e ineficaz para promover la economía, que no diferenciaba entre tipo y tamaño de empresa.

Desaliento a la inversión y a la competitividad de las empresas.

Largos tiempos de respuesta (180 días en promedio).

Innumerables trámites en varias dependencias.

Pérdida de tiempo que se traducía en costos para los particulares e incertidumbre jurídica, toda vez que no se contemplaba ninguna consecuencia jurídica si la autoridad no respondía.⁷⁶

Para tener este instrumento que reactivaría la actividad productiva se crearon y modificaron cinco instrumentos normativos: la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, la *Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal*, la *Ley Ambiental del Distrito Federal*, la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y su Reglamento y el *Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal*. Con el SAINTE los tiempos de respuesta se redujeron de 180 a 7 días hábiles para empresas no riesgosas, y a 21 días para aquellas consideradas riesgosas. En otras palabras cualquier persona que quisiera abrir un restaurante sin venta de bebidas alcohólicas, una miscelánea o un salón de belleza, podían realizar el trámite en siete días hábiles.

Durante este periodo también se reafirmaron los principios que sustentaron el *Programa de Consolidación y Fortalecimiento* durante el trienio 1995-1997:

- Simplificación.
- Buena Fe.
- Agilidad y claridad.
- Congruencia.

⁷⁶ Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Modernización Administrativa. *Sistema de apertura inmediata de empresas SAINTE*. Documento interno, México, Octubre de 1977.

- Desconcentración de Facultades.
- *Afirmativa Ficta.*
- Criterio de Riesgo.
- Trabajo en equipo.

Este proceso no sólo cambió sustancialmente la cultura de los trámites administrativos, y le dio un signo de identidad e identificación a todo el personal que laboraba en las VUD, sino que permitió evidenciar que lo planteado en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* y en el *Programa de Modernización Administrativa (PMA)*, podía ser concretado en las Ventanillas Únicas Delegacionales.

El siguiente cuadro resume lo hasta aquí expuesto y muestra que los programas como el de las VUD, responden a necesidades económicas y políticas.

Cuadro síntesis del programa de Modernización administrativa en las Ventanillas únicas.⁷⁷

VERTIENTES del PMA	OBJETIVOS	ACCIONES
Desregulación Administrativa	Revisión y actualización del marco normativo bajo los principios jurídicos de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad, buena fe, autocontrol de los particulares, afirmativa y negativa ficta.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Procedimiento Administrativo. • Ley para Establecimientos Mercantiles. • Ley para el desarrollo Urbano. • Ley Ambiental del Distrito Federal. • Reglamento de Verificaciones Administrativas. • Sistema de Apertura .
Clarificación Administrativa	Proporcionar información oportuna sobre los trámites y servicios que proporcionaba el D.D.F como una manera de fortalecer la relación entre el ciudadano y las autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de decretos, acuerdos. • Expedición del Manual de trámites y Servicios al Público. • Imagen corporativa de las VUD. • Difusión de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Afirmativa Ficta, ante el silencio de las autoridades para responder a un trámite administrativo. • Servicio de información telefónica sobre trámites, Tramitel de Locatel.

⁷⁷ Arcellano Gault David, *Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D.F. (1995-1997)*: CIDE, Cuaderno de Trabajo No. 65. México. Pp.8-10.

VERTIENTES del PMA	OBJETIVOS	ACCIONES
Sistemas de Atención al Público	Mejorar la calidad de la atención al ciudadano, con la finalidad de ganar algo de la credibilidad perdida.	Programa de atención y fortalecimiento de las VUD, como la creación de las áreas de orientación e información, recepción de documentos y entrega de documentos. Software de enlace de las áreas de resolución, capacitación del personal. Desarrollo de la imagen corporativa y creación de acervos Informativos para consulta del ciudadano.
Estructuras Orgánicas	Diseñar estructuras organizacionales que permitieran responder a los cambiantes escenarios nacionales e internacionales.	Diseño y rediseño de las estructuras, por procesos, por servicios, por segmento de mercado y por usuario. Adopción de una política de no crear Jefaturas de Unidad Departamental. Impulso a la creación de estructuras basadas en equipos de trabajo con personal multihabilidades.
Tecnología	Aglizar la operación de los procesos de alto impacto en la ciudadanía.	Sistema Automatizado de Ventanilla Única Sistema de Información Geográfica y de Suelo. Sistema Delegacional de Verificación Empresarial. Adquisición de equipo de cómputo, tendido de redes y desarrollo de sistemas.

VERTIENTES del PMA	OBJETIVOS	ACCIONES
Sistema Social	Cambio cultural	<p>Creación de equipos de trabajo que identificaran la problemática, propusieran soluciones y las instrumentaran</p> <p>Equipos de trabajo que rompieran las barreras que segmentaban los procesos, integrando a diferentes niveles jerárquicos y áreas de la institución.</p> <p>Mejora continua.</p>
Indicadores y Estándares	La medición y evaluación de la gestión pública, para la mejora continua	<p>Cursos y talleres de sensibilización para el cambio.</p> <p>Cada unidad administrativa definió sus indicadores.</p>
Calidad y Excelencia	<p>Mejorar sustancialmente la calidad del servicio a la ciudadanía a través de:</p> <p>Rediseño de procesos sustantivos que buscaban la satisfacción del ciudadano, la eliminación de requisitos y la automatización de procesos rediseñados.</p> <p>Cambio cultural 100% participativo, trabajo en</p>	<p>Selección de los procesos críticos o de alto impacto aplicando los criterios de visibilidad, productividad, oportunidad, factibilidad y multiplicabilidad.</p> <p>Reorganización de la Ventanilla Única</p> <p>Simplificación de procedimientos y dictaminación de trámites.</p> <p>Redistribución de responsabilidades</p> <p>Establecimiento de indicadores claves de desempeño</p>

VERTIENTES del PMA	OBJETIVOS	ACCIONES
	equipo, iniciativa propia, habilidades, facultación y mejora continua.	Programa Integral de Capacitación en cultura de la calidad. Programa de reconocimiento y estímulos. Programa de Difusión en Calidad y Excelencia

5.5. UNA ADMINISTRACION AL SERVICIO DEL CIUDADANO

Como no hay tiempo que no llegue ni plazo que no se cumpla, el 7 de julio de 1997 por primera vez se eligió por voto popular al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y resultó electo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato por el *Partido de la Revolución Democrática (PRD)*, que hasta ese momento había sido considerado como un partido de oposición y que por primera vez gobernaría la ciudad de México.

La prensa comentaba sí la relevancia de tal hecho:

Arrasó. Todo terminó, para empezar, a eso de las 20 horas. Las tendencias de votación reflejaban el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas y el anuncio lo hacían los medios de información electrónicos. La transición ya era un hecho. La sociedad votó.

Silencio prudente. Por el PRI había un silencio prudente. El voto duro calculado en más de un millón de sufragios a su favor empezaba a diluirse; las tácticas partidistas no pasaron la prueba del día. (...)

En el IFE local el PRI se volvió crítico y el PRD mostraba, desde las primeras horas, tranquilidad y seguridad; los demás fueron prudentes y las irregularidades apenas fueron registradas por los consejeros. Nada pasaba. La seguridad fue fundamental en esta elección que fue calificada como blanca.

Otros partidos. Y entonces llegaron las cifras del Instituto Federal Electoral local: PRD 47.12%, PRI 25.13% y PAN 17.51%. Más del 71% de la población había sufragado en la ciudad de México.⁷⁸

En la política nacional existe una regla no escrita, cuando hay un cambio del grupo político gobernante esto se refleja en la administración pública, los cambios de funcionarios públicos se suceden en cascada, tanto a nivel nacional como local.

En las Delegaciones del Distrito Federal al cambiar el Jefe de Gobierno y los Delegados, se les solicitó la renuncia a los niveles de confianza como son: los subdelegados, directores generales, coordinadores y en muchos casos hasta los jefes de departamento, por lo que era obvio esperar que los coordinadores y

⁷⁸ Página electrónica: www.jornada.UNAM.mx/1997/jul97/970707/arraso.html

operadores de las VUD fueran removidos. Pero además, porque las VUD eran la imagen del gobierno de un delegado.

Mi experiencia personal es que las VUD son un termómetro social, donde la ciudadanía comenta con el personal que labora en ellas, si los inspectores están pidiendo dinero; si fueron tratados bien en la Subdelegación de Obras, o en la de Jurídico y Gobierno; si en la expedición de una cédula de mercado de un giro en específico se les pide una sobre-cuota, etcétera. Debido a esto, cuando se da un cambio de gobierno en las Delegaciones del Distrito Federal los intentos por corromper estas áreas aumentan.

Esto se debe a que ciudadanos y empleados asumen que los cambios de funcionarios de alto nivel suponen un cambio en las reglas de juego. Es el momento donde la organización de una Delegación se divide, entre los funcionarios que salen y los nuevos, los que llegan, resquebrajándose la unificación y coherencia interna que se había establecido. El nuevo grupo tendrá que imponer las nuevas reglas al grupo que siempre se queda, los trabajadores de base. Es en este proceso donde se incrementa la corrupción, tal y como Huntington lo menciona; la corrupción prospera con la desorganización, la ausencia de relaciones estables entre los grupos y la falta de pautas de autoridad reconocidas.⁷⁹

⁷⁹ Samuel P. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Barcelona Paidós 1997, p.73.

En la subcultura laboral se dice que si los servidores públicos aceptan corromperse es que el nuevo Delegado "viene con la mano extendida", y ésta es una señal para la actuación de las redes existentes dentro y fuera de las delegaciones. De hecho, la tentación para corromper esta área viene casi siempre desde el interior de la delegación, a través de algún escritorio público, por lo que en este proceso, es crucial mantener un conjunto de valores y de sistemas de control que se respeten institucionalmente, de ahí la necesidad de un sistema civil de carrera.

En este contexto, los cambios del personal que laboraba en las delegaciones al momento de la llegada del nuevo Gobierno del Distrito Federal (GDF), se dieron en el mes de diciembre de 1997; es fácil decirlo, sin embargo, la incertidumbre individual y organizacional en estos procesos es algo que todavía no se estudia sociológicamente y que tiene un alto costo personal (por la amenaza del desempleo y que en el argot se le conoce como "muerte súbita").

Pero organizacionalmente también el costo es alto, ya que si se corre con suerte "el nuevo" conoce de la materia y para el área será benéfico el cambio, situación que por lo general pocas veces suele pasar y que en el caso de las VUD era más difícil por el tipo de trabajo especializado.

En marzo de 1998, ya con el GDF en funciones, el nuevo personal de la Dirección General de Modernización Administrativa dio a conocer el proyecto de

transformación de los sistemas de atención al público en las delegaciones, el cual contenía el siguiente diagnóstico:

Existen 16 ventanillas únicas, una en cada delegación. En ella laboran 16 coordinadores y 95 operadores, en total 111 personas.

El sistema de ventanillas únicas planteado adecuadamente en su origen, presenta al inicio de la gestión los siguientes problemas:

- **Contaminación con prácticas de corrupción en proporciones que no se conocen con precisión.**
- **Personal que no fue seleccionado, contratado y capacitado de acuerdo a la normatividad vigente.**
- **Resistencia de las áreas técnicas de las delegaciones para operar con el Sistema Automatizado (SAVU) que las conecta en red a las ventanillas únicas para el seguimiento y control de trámites.**
- **Falta de supervisión en el cumplimiento de los procedimientos, de los plazos de entrega y de los horarios de servicio al público.**
- **Designación, por los Delegados de Gobierno, de coordinadores y operadores de ventanilla única sin apegarse a la normatividad vigente.**
- **En los últimos meses del año pasado se crearon los Centros de Servicios y Atención Ciudadana con el propósito de orientar e informar, recibir, gestionar y dar respuesta a los ciudadanos sobre los servicios prestados por la delegación.**
- **Funciones que desempeñaban las ventanillas únicas, sin embargo esto ha generado que se duplique la estructura de atención, provocando confusión en el público...⁸⁰**

⁸⁰ Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, D.G.M.A. *Transformación de los Sistemas de Atención al Público en las Delegaciones*, documento interno. México, 31 de marzo de 1998 p.1

- En la operación de las VUD y CESAC se presentan irregularidades y deficiencias generalizadas como: violación a las disposiciones jurídico-administrativas en el ingreso y resolución de trámites, incumplimiento de los plazos de respuesta previstos por la normatividad, exigencias de requisitos extras no previstos en el manual de trámites y servicios al público. Falta de atención a los usuarios por la inobservancia de las normas generales de funcionamiento como la ausencia de los operadores sin causa justificada, comisiones y labores ajenas a su responsabilidad.
- Falta de supervisión y control directo de los delegados en la operación de estas áreas.⁸¹

El nuevo equipo, para contrarrestar lo descrito en el diagnóstico, desarrolló una política de atención al público basada en el principio de "Una administración al servicio del ciudadano", que implicaba hacer más simples y fáciles de cumplir las obligaciones de los usuarios, y favorecer una pronta, oportuna y rápida tramitación de solicitudes y demandas.

Las acciones de trabajo que propuso poner en marcha la Dirección General de Modernización Administrativa (DGMA) para cumplir con esta política se concretó en la creación para las 16 Delegaciones de: las *Unidades de Atención Ciudadana* (UNAC), que sustituirían a las *Ventanillas Únicas* y a los *Centros de Servicios y Atención Ciudadana* (CESAC), las cuales proporcionarían información y resolverían

⁸¹ Gobierno del D.F., Oficialía Mayor, DGMA. *Programa de Mejoramiento y Atención al Público*. Nota Informativa. Sin fecha. p.1

las solicitudes de trámite de los ciudadanos. Estas unidades tendrían las siguientes características:

- 1.- Las instalaciones deberían cubrir requerimientos de accesibilidad y comodidad para los ciudadanos y servidores públicos, con señalamientos claros de los servicios que se prestarían.
 - Integración en un solo lugar de las funciones de información, asesoría, gestión y resolución de trámites y servicios.
 - Áreas de espera cómodas y normas de tiempo máximo de atención, prontitud y eficiencia en la resolución de las gestiones del ciudadano, en un esquema de corresponsabilidad y valores éticos.
 - Política de puertas abiertas: el Coordinador actuaría como anfitrión, para asegurar un trato cordial e inmediato.
 - Dispositivos de información y comunicación:
 - Buzón de quejas y denuncias.
 - Centro de Información documental.
 - Señalamientos informativos que guíen y orienten al ciudadano.
 - Monitor con información permanente acerca de los trámites y servicios.
- 2.- Compromiso público de servicio del grupo conformado por 16 Coordinadores de Unidad y 95 Responsables de Atención al Público, cuidadosamente seleccionados y capacitados.

En este punto, todo el personal que trabajaba en ese momento en las VUD fue evaluado para detectar personas eficientes y honestas, pero también para encontrar focos de corrupción y posteriormente preparar las sustituciones necesarias, seleccionando nuevo personal y capacitándolo debidamente.

3.- **Aplicación del Sistema Integral de Control de Trámites (SICOTRA).** Este sistema fue creado con la intención de enlazar en red las oficinas del Delegado con las áreas operativas, para lograr la supervisión directa y estricta del proceso de tramitación.

4.- **Programa de Información al Ciudadano, denominado "Conocer mejor para cumplir mejor",** los productos de este programa fueron:

- Guías de trámites y servicios para el empresario.
- Guías de trámites y servicios para el ciudadano.
- Consulta de trámites y servicios en Internet.
- Consulta telefónica.
- Consulta automatizada vía sistema de cómputo en la UNAC.

5.- *Programa Máxima Simplificación* en trámites al ciudadano que comprendería inicialmente la tramitación de 20 de los 67 trámites

originales que operaba la VUD, sin llenado de formatos y sin la entrega de copias innecesarias.

6.- Programa Basta con un Aviso. El ciudadano podría realizar los avisos a 20 trámites, depositándolos en un buzón o enviándolos por correo certificado o mensajería a la UNAC, regresándole el documento sellado de recibido al ciudadano.

7.- Programa Documentos Confiables. Aquí se incorporaron características de seguridad a diez documentos oficiales, difundiendo sus características para brindar certeza y confianza al ciudadano:

- Constancia de regularización.
- Licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil.
- Certificado de zonificación para usos del suelo específico.
- Certificado de zonificación para usos del suelo permitidos.
- Certificado de acreditación de usos del suelo por derechos adquiridos.
- Cédula de empadronamiento para ejercer actividades comerciales en mercados públicos.
- Licencia o permiso para la fijación, instalación o colocación de anuncios (adosado y pintado).
- Licencia de construcción.
- Certificado de residencia.

- **Aviso de declaración de Apertura para Establecimientos Mercantiles.**

8.- Acción "Servidores Públicos de Cara al Ciudadano". En este punto se trato de promocionar nuevas actitudes de los servidores públicos frente al ciudadano para transparentar su actuación. Se propuso instalar un cuadro de identificación del personal en las Unidades de Atención Ciudadana localizado a la entrada del área, que contendría el nombre, fotografía y firma de los servidores públicos que ahí laboraban, además de gafetes e identificaciones infalsificables, claramente visibles.

9.- Acciones *Participación de la Comunidad en la Gestión Pública*, que entre otras actividades establecían:

- **Acción Informe de resultados al público.**
- **Informe mensual para que los ciudadanos estuvieran permanentemente enterados de las actividades de las Unidades de Atención Ciudadana.**
- **Acción "El público evalúa".** Los ciudadanos calificarían la actuación de los Coordinadores de Unidad y Responsables de Atención al Público de las Unidades de Atención Ciudadana, quienes estarían sujetos a un programa de reconocimiento y estímulo.

10.- Acciones de "Promoción de valores y conducta ética".

11.- Acción "Carta compromiso del servidor público" y "Compromiso de corresponsabilidad del ciudadano". En esta acción se creó una carta de derechos y obligaciones del servidor público, donde se expresaban los valores y las conductas derivadas de éstos para una relación humana transparente, cordial y respetuosa. También se proponía colocar visiblemente la invitación a la corresponsabilidad del ciudadano, donde se convocaba a los ciudadanos a asumir conductas corresponsables en el cumplimiento de la normatividad y en el trato con los servidores públicos. Se distribuirían folletos explicativos en un formato que el ciudadano pudiera firmar y entregar como acto de aceptación, además una carta de derechos y obligaciones del servidor público, donde se expresarían los valores y las conductas derivadas de éstos para una relación humana transparente, cordial y respetuosa.

Esta carta firmada por los servidores públicos se colocaría amplificada en el área de recepción de las Unidades de Atención Ciudadana para lectura del público y una "invitación a la corresponsabilidad del ciudadano", donde se convocaba a los ciudadanos a asumir conductas corresponsables en el cumplimiento de la normatividad y en el trato con los servidores públicos.

- 12.- *Programa de Mejora Continua de la Atención al Público.* Tuvo como objetivo incorporar en una primera etapa nuevas medidas de simplificación y atención al público, así como un proceso de formación continua para profesionalizar al personal que tuviera contacto con el ciudadano. En una segunda etapa se instrumentarían acciones de evaluación con indicadores de desempeño sobre la gestión de las Unidades de Atención Ciudadana, con respecto a los reportes que generarían para los delegados.

En abril de 1998 la Delegación Azcapotzalco fue elegida para desarrollar el plan piloto, es decir, la transformación de la Ventanilla Única en la UNAC, cuya finalidad primordial planteaba: "un gobierno de ciudadanos atendiendo otros ciudadanos".

De acuerdo al programa presentado, lo primero que se llevó a cabo fue valorar cuidadosamente al personal que laboraba en la VUD, aplicándoles pruebas psicométricas, de conocimientos y de tendencias a la corrupción; los resultados fueron entregados al Delegado, que en ese momento era el Lic. Pablo Moctezuma Barragán. La creación y puesta en marcha de la UNAC en la Delegación de Azcapotzalco requirió de cambios substanciales en la conceptualización y en su forma física.

Sobre los cambios físicos que se realizaron fue necesario destinar más espacio, de acuerdo al proyecto presentado por la DGMA, aquí comenzó la primera valoración por parte del Delegado de la demarcación: valorar la importancia de concentrar en una misma área de trabajo, a la VUD, al CESAC, al Módulo de Quejas y Denuncias de la Contraloría General y a una caja de la Tesorería. De esta determinación dependía la distribución del proyecto.

Los cambios consistieron en un espacio destinado a la entrada de la UNAC para información, donde a través de murales se les daba a conocer a los ciudadanos las normas de servicio y se presentaban a los servidores públicos por medio de fotografías, nombre y cargo.

Dentro del programa de información al ciudadano denominado "Conocer para cumplir mejor", se instaló un sistema de consulta digital computarizada, en el que el usuario de forma rápida podía consultar los requisitos, fundamentos jurídicos, así como si operaba la *afirmativa ficta* o la *negativa ficta* de 67 trámites y 12 servicios. De igual forma un fichero de cédulas de trámites en las que el ciudadano podía encontrar toda la información necesaria acerca de aquellos que se realizaban en la UNAC.

Se instalaron dispositivos de información y comunicación, como buzón de quejas y señalamientos informativos para guiar y orientar al ciudadano. Las nuevas

instalaciones cubrían los requerimientos de accesibilidad y comodidad, tanto para los usuarios como para los responsables de la atención al ciudadano.

En forma paralela a los cambios físicos se llevó a cabo el Primer Curso de Inducción para el personal de la UNAC, en el que se trabajó la integración de equipo, las expectativas, la operación, los conocimientos básicos acerca del GDF y el papel que desempeñan los diferentes servidores públicos en el modelo de Atención Ciudadana.

Uno de los puntos subrayados en el Curso de Inducción fue el hecho de que "no hay ciudadano concreto sin cotidianeidad democrática."

Además, era la primera vez que en un curso se hablaba sobre cuestiones políticas. Algunas de las preguntas que los monitores plantearon en ese curso fueron:

¿Por qué resulta impensable en nuestras vidas diarias el hecho de que la sociedad se cambia y se mejora por medio del quehacer político cotidiano?

¿Por qué no es común vivir nuestras vidas diarias sabiendo que como ciudadanos tenemos derechos que deben ser protegidos y respetados por la constitución?

¿Por qué no es posible sentir en nuestras vidas diarias que estamos dejando en herencia a nuestros hijos una idea de sociedad y de política basada en el respeto al libre ejercicio de nuestros derechos, a la participación política y al control ciudadano de las decisiones que más directamente afectan nuestro entorno residencial?

Estas preguntas combinadas con el trabajo de equipo, la idea de superación profesional, el cambio de actitud en la atención al público y la redimensión del trabajo que realizaba un servidor público frente a la ciudadanía, llevó a plantear que el buen servicio que se prestaría desde la UNAC, era un cambio en el quehacer político cotidiano y éste se debía al cambio del partido gobernante. Las actitudes de atención del servidor público de la UNAC que requería la nueva administración eran las siguientes:

1. Ofrecerle un trato cortés a manera, que se recibiera una atención recíproca.
2. Cuando el ciudadano se presentara a última hora, sugerirle y mencionarle la ventaja que tiene que se presente con anticipación, no agotando el horario de servicio de la unidad.
3. Dirigir la consulta que realice el ciudadano al caso concreto, para que no se perdiera tiempo.

4. Replantearle su consulta con un lenguaje adecuado y de fácil entendimiento para el ciudadano, con el fin de que existiera una retroalimentación en la comunicación.
5. Ofrecerle alternativas de solución a su problema conforme a derecho.
6. Hacerle ver la importancia de que la información que proporcione sea clara para la perfecta captura de sus datos.
7. Mencionar la importancia que tiene el acudir con anticipación a la fecha de vencimiento de sus trámites con el fin de evitar multas.
8. En el caso de los empresarios, indicarles lo benéfico que les representa regularizar sus empresas de principio a fin.

Con estas políticas se concluyó la primera parte del proceso, el cambio físico y el conceptual. La segunda parte consistió en evaluar los cambios operativos y medir la aceptación de la ciudadanía ante el nuevo trato y el cambio de instalaciones.

A continuación a manera de ejemplo, se transcribe las anotaciones de bitácora de los cambios realizados en la Delegación Azcapotzalco, de la semana del 27 de abril al 8 de mayo de 1998.

La Unidad de Atención Ciudadana abre sus puertas a las 9 a.m., la primera impresión que tienen los usuarios es muy gratificante ya que los comentarios externados por los mismos nos indica que el cambio ha sido favorable, en el sentido de que el cotidiano esquema de trabajo con el que venía operando la Ventanilla Única ha sufrido adecuaciones sustanciales, que permiten agilizar los procedimientos en materia de orientación, recepción y entrega de

documentos. Esto se debe a que los operadores de la UNAC se han convertido en operadores universales, lo mismo orientan, recepcionan o entregan documentos, en una misma mesa de trabajo. Los ciudadanos no tienen que acudir a diferentes módulos para cada una de estas actividades. Se hizo hincapié en la atención personalizada por parte de la Coordinadora del Área, quién fue ubicada en la primera mesa de trabajo, es ella la que da la bienvenida a los usuarios y les enseña el uso del toma turno y les explica que su número aparecerá en la pantalla.

Los usuarios, además de sentirse cómodos, debidamente canalizados, cuentan con los servicios que tienen que ver con la atención al público, como en el caso de la Integración de una caja receptora de la Tesorería del Distrito Federal y de un módulo de quejas de la Contraloría.⁸²

Sobre estos cambios, tres fueron los puntos que de manera personal se considera que impactaron mayormente a la ciudadanía. El primero tuvo que ver con el concepto físico de las instalaciones, los ciudadanos lo confundían con un banco. La UNAC se convirtió en el lugar más presentable de la delegación, además el grupo de servidores públicos elegidos por su calidad, se transformaron ante los ojos de los otros trabajadores en la "élite", por el conocimiento de la normatividad, cuestión que en poco tiempo llevó al personal de otras áreas afines a entablar luchas de poder veladas. Este punto es de suma importancia debido a que finalmente sería la lucha de poder, lo que terminó menguando este proyecto.

En agosto de 1998, se dieron cambios en la DGMA y todo el personal que había trabajado en el proyecto de las UNAC, el Director General de Modernización

⁸² Creación de la Unidad de Atención Ciudadana, Bitácora de actividades, abril-mayo 1998. Documento interno.

Administrativa, el Director de Sistemas de Atención al Ciudadano y el responsable de la adecuación y montaje de la Unidad de Atención Ciudadana, salen, quedando como Director General el Subdirector de Informática. Este cambio marcó nuevamente reajustes en la concepción de las UNAC, ya que el nuevo director retomó a los CESAC y las impulsó para equipararlas a las antiguas VUD, cuestión que no se logró debido a que en los CESAC gran parte de los trabajadores eran de base y no estaban sensibilizados para un cambio en la organización del trabajo.

En esta etapa se reimplantó el Sistema Automatizado de Ventanillas Únicas, SAVU. Se tomó la decisión de realizar la segunda versión del Sistema Automatizado Ventanilla Única, SAVU II, basado en el código fuente del SAVU I, agregándole funciones, como un módulo de seguimiento detallado de trámites en áreas operativas, con el objetivo de conocer con detalle lo que sucedía con el trámite, quién lo tenía, quién lo dictaminó, etcétera. Además de poder obtener 12 reportes ejecutivos.

El principal problema para la realización del seguimiento fue el reacondicionamiento de redes en las delegaciones, ya que cada delegación tenía una necesidad muy específica, algunas eran de carácter técnico y humano, otras de posibilidades económicas, y unas más de falta de equipo para poder operar con las áreas dictaminadoras.

Finalmente con todas las pugnas que se crearon dentro de las UNAC se dio marcha atrás en la conceptualización de la atención ciudadana, y se convirtieron tan sólo en el espacio físico donde interactuaban la Ventanilla Única (VUD), el Centro de Servicio y Atención Ciudadana (CESAC), y en algunas UNAC, un módulo de Contraloría General o, en otras, una Caja Receptora de Tesorería.

En abril de 1999, se presentó la siguiente evaluación:

Para cumplir el compromiso de la presente administración en el sentido de elevar la calidad de los servicios al público en los espacios delegacionales, se tomó la decisión de integrar física y funcionalmente las VUD, CESAC, los módulos de atención ciudadana. Sin embargo, por diversos factores a la fecha el proyecto ha cambiado y se encuentra todavía en su fase de aplicación.

Durante 1998, este proyecto enfrentó varios obstáculos:

- La resistencia del personal sindicalizado de los CESAC a someterse a un proceso de selección y, en su caso, depuración dado que en las UNAC todo el personal tendría que ser de confianza y profesionalmente capacitado.
- Insuficiencia de recursos para financiarlo porque en el presupuesto 1998 no se establecieron las provisiones suficientes.
- Incomprensión de autoridades delegacionales sobre la validez del proyecto en correspondencia a la poca sensibilidad de las Autoridades de la DGMA para consultar e involucrar en su ejecución y cumplimiento a los delegados.
- El proyecto inicial logró la integración física de los servicios en tres delegaciones Azcapotzalco, Iztapalapa y Milpa Alta. El equipo de DGMA fue relevado, con lo cual el

proyecto se vio temporalmente interrumpido, y definitivamente variado en su trazo original.⁸³

El 11 de febrero de 1999, por acuerdo del Jefe de Gobierno se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la creación en las 16 delegaciones del Distrito Federal de las Unidades de Atención Ciudadana (UNAC), definidas como:

... espacio físico de uso común en el que se ubicarán todas aquellas áreas que a nivel delegacional realizan funciones de orientación, información, recepción y gestión de trámites y servicios públicos que demanda la ciudadanía, para ser atendidos por las áreas delegacionales competentes y entregar las respuestas correspondientes en los plazos establecidos en las normas.⁸⁴

Como se puede apreciar todo el cambio que se pretendía en el servicio, quedó reducido a un espacio físico común.

A mediados de 1999, las condiciones que prevalecían en las UNAC eran las siguientes: en las delegaciones de Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A, Madero, Milpa Alta y Tlalpan, contaban con módulos de Tesorería. En las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Tláhuac y Xochimilco existía el espacio reservado para los módulos de Tesorería, pero no habían sido ocupados. En las seis delegaciones restantes no existía módulo ni espacio reservado.

⁸³ Dirección General de Modernización Administrativa. Documento Interno, México, abril de 1999 p. 2.

⁸⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 11 de febrero de 1999.

En la mayoría de las Ventanillas se regresó a la operación por funciones especializadas de información y orientación, ingreso y seguimiento, y entrega; dejando de lado la propuesta de operadores universales que permitía acortar los tiempos de espera, así como las cargas de trabajo desiguales que generaba la división especializada de funciones.

Finalmente, de acuerdo al documento interno antes mencionado, los problemas que subsistieron fueron:

- El programa SAVU II con el que las VUD operaban sus bases de datos, obligó a los operadores a capturar varias veces los mismos datos de una solicitud.
- La agilidad de la recepción de las demandas no iba más allá de las ventanillas únicas, puesto que las áreas dictaminadoras seguían operando manualmente y sin conexión con las computadoras de la UNAC.
- Existía la red de cómputo físicamente instalada pero desconectada de la UNAC, y faltaba el programa que le permitiría operar en relación con el resto de oficinas de la delegación. Gran parte de los trámites requerían de certificaciones de uso del suelo y no había una conexión eficiente con SEDUVI, lo cual se traducía en semanas de espera para la respuesta.
- La Contraloría General retiró de las Ventanillas Únicas al personal que tradicionalmente operaba, lo cual produjo un relajamiento de la disciplina.

- La Contraloría General retiró de las Ventanillas Únicas al personal que tradicionalmente operaba, lo cual produjo un relajamiento de la disciplina.

Si bien se apreció una mejoría en la atención que el público recibía, ésta no se tradujo todavía en un cambio significativo en los tiempos de espera entre solicitud y respuesta. Los datos comparados entre 1997 y 1998 arrojaban 9,614 asuntos menos (8.26%) atendidos en esa administración; y en materia de resoluciones emitidas fuera del tiempo reglamentario se pasó de 870 en 1997, a 1,298 durante 1998. Por lo menos aparentemente, no se logró en dicha administración el nivel de eficiencia alcanzado por la anterior como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Informe de Ventanillas Únicas Delegacionales
Trámites Ingresados**

	1997	1998	Diferencia	
Solicitudes Ingresadas	116.312	106.698	-9,614	-8.26
Solicitudes Autorizadas	93.512	85,728	-7,784	-8.32
Solicitudes Rechazadas	17.576	17,498	-78	-.44
Fuera de tiempo	870	1,298	428	32.9

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La evaluación referida presentaba el siguiente resumen, que ilustra lo que se ha expuesto hasta el momento

SITUACIÓN DE LAS UNAC

Delegación	Español Funciona o no	Obrero La UNAC	Modalidad Tecnológica	UNAC 1997	UNAC 1998	Diferencia	%	
Ávaro Obregón	Si	Si	Integrado. Si funciona	9.355	8.085	-1.270	-13.6	<ul style="list-style-type: none"> • El programa de computación SAVU II es obsoleto, entre otras razones porque obliga al operador a capturar repetidamente la misma información y porque no permite el flujo de información entre las ventanillas y las áreas dictaminadoras. • La red informática está físicamente instalada pero tampoco funciona, está desconectada y no se cuenta con los programas de computación necesarios. • La falta de conexión en red con SEDUVI impide la agilidad de los tramites relacionados con la certificación de uso de suelo. • La información sobre el desempeño diario sobre las ventanillas se concentra en Oficina Mayor, lo que no sucede con la información de los CESAC. • -Sorpresivamente la Contraloría General del D.F. ha retirado al personal que tenía en las ventanillas únicas.
Azcapotzalco	Si	Si	Espacio reservado. No funciona	6.170	5.292	-878	-14	
Benito Juárez	Si	Si	Espacio reservado. No funciona	9.616	10.011	395	4	
Coyoacán	Si	Si	Espacio reservado. No funciona	6.569	6.935	-1.634	-19	
Cuajimalpa	Si	Si	Módulo integrado. Si funciona	3.705	3.787	82	2.16	
Cuauhtémoc	No	No.	No hay módulo	17.366	13.636	-3.730	-21.5	
Gustavo A. Madero	Si	Si	Módulo integrado Si Funciona	8.454	8.296	-158	-1.87	
Iztacalco	Si	Si	Modulo Integrado Si Funciona	5.095.	6.114	1.019	16.7	
Iztapalapa	Si	Si	No hay módulo	11.400	10.213	-1.187	-10.4	
Magdalena Contreras	No	Si	No hay módulo	2.360	2.466	106	4.3	
Miguel Hidalgo	No	No	No hay módulos	7.912	7.749	-163	-2	
Miapa Alta	Si	No	Módulo integrado. Si funciona	1.037	769	-248	-23.9	
Tláhuac	Si	Si	Espacio reservado. No funciona	6.214	4.690	-1.524	-24.5	
Tlalpan	Si	Si	Módulo integrado Si Funciona	6.579	7.848	1.269	16.1	
Venustiano Carranza	Si	Si	No hay módulo	7.725	6.376	-1.349	-17.5	

Delegación	Espacio reservado	Operación	Módulo de atención	Atención	Atención	Atención	Atención
	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Xochimilco	SI	SI	Espacio reservado. No funciona	4.755	4.411	-344	-7.2
TOTAL				116.312	106.696	-9.614	-8.26

Fuente: Documento interno, abril de 1999.

Dos últimos datos, a finales de 1999 el personal que llevó a cabo este programa fue nuevamente removido, lo que diluyó todos los avances, dejando nuevamente en manos de las delegaciones la potestad para dirigir la Atención Ciudadana. El camino recorrido quedó inconcluso, regresando el control de la Atención ciudadana, en cuanto a trámites se refiere, a cada una de las delegaciones.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se desprenden de este breve estudio serán presentadas bajo el mismo esquema en que fue elaborada esta tesina, con la salvedad que la primera conclusión es de tipo personal.

Conclusión personal

La primera conclusión que quisiera compartir con ustedes tiene que ver con la elaboración de esta tesina. Uno de los conocimientos adquiridos en este quehacer, es que existe un abismo entre lo vivido y lo que es la reflexión sociológica.

En lo vivido, la emoción y las sensaciones se adhirieron a mi experiencia como servidor público. Estaba cargada de prenociones, sentido común y de la propia emoción del recuerdo. En cambio, la reflexión sociológica me imponía a cada paso, romper con el sentido común, para construir reflexivamente una explicación sistemática del sujeto de estudio. Cosa harto difícil, ya que entonces tuve que explicarme al objeto de estudio como un sistema de relaciones, sobre todo, al haberme planteado el significado económico y político de las Ventanillas Únicas Delegacionales dentro de la discusión, de lo global y lo local.

De ahí, que redescubrí lo siguiente: 1) A la realidad hay que hacerle la pregunta correcta, sino, no responde. 2) Se tiene que tener claro cuál es el objeto de estudio, ya que a la hora de estructurar la investigación, se encuentran relaciones e interrelaciones de hechos y conceptos que no aportan mayor claridad sobre el objeto de estudio. Detenerse y no discriminar lo realmente sustancial, implica un riesgo para el investigador, el de perderse. (como podrán adivinar muchas veces me sucedió).

Investigaciones como ésta, requieren de una línea metodológica que permita descender paulatinamente, y de conceptos guía que engargen el siguiente escalón metodológico, debido a este aprendizaje, la realización de esta tesina fue como el mundo al revés. El orden de la experiencia vivida se desordenó ante una mirada sociológica y la libertad de reconstrucción de esa experiencia fue un privilegio.

Conclusiones de la Primera Parte

En términos generales, con este estudio se puede constatar cómo los requerimientos que imponía el modelo económico neoliberal a nivel global, repercutieron en el país en diferentes instancias y espacios. Por lo que la modernización del aparato público, la desregulación administrativa, la calidad y eficiencia en la atención ciudadana, requerimientos del modelo económico, se reflejaron en el Gobierno Mexicano y

permearon la Administración Pública Federal y la del Gobierno del Distrito Federal, repercutiendo en las Ventanillas Únicas Delegacionales.

Esta afirmación podría parecer pretenciosa ya que la discusión sociológica de lo global y lo local, parece ser un salto en el vacío, pero toma sentido con el concepto de globalización. Para llegar a esta conclusión fue necesario comprender cómo el modelo económico neoliberal llegó a convertirse en una política de Estado que propendía cambios no sólo en el ámbito económico, sino que trastocaba la vida social de los países; la globalización se convierte en un movimiento, en el que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo a través de la interdependencia creciente de las actividades humanas.

Cuatro precisiones son centrales:

- A) La mundialización del modelo económico neoliberal y la inserción de México a la globalización, si bien abrió al país a la diversificación en la relación con el resto del mundo, no fue un proceso en una sola dirección, ni un sistema que se quedó fuera; ni se importó de manera íntegra. La interrelación entre lo global y lo nacional, fue y sigue siendo, un proceso contradictorio y en ocasiones conflictivo, que modifica las tendencias que llegan, las adapta a las condiciones locales, pero al mismo tiempo trastoca los procesos internos de lo social y por ende de lo individual.

- B) La globalización une al mismo tiempo que divide, las mismas causas que promueve la uniformidad son las causa de la división, por lo que los procesos globalizadores incluyen un proceso de polarización, segregación y marginación social.
- C) La comprensión del espacio y tiempo se ha transformado debido a las revoluciones tecnológicas que suprimen las limitaciones geográficas e desarrollan diferentes dinámicas temporales. Uno de los ejemplos más claros es el capital financiero, donde la competencia tiende a desplazar el espacio, y el tiempo se redimensiona con base, también, en la competencia económica y la ganancia.
- D) La globalización implicó cambios en la concepción del Estado, la administración pública y el gobierno. Imponiéndoles como tarea modernizar sus mecanismos y hacerlos más eficientes. Al respecto, los Estados nacionales no lograron mantenerse ajenos a las fuerzas del mercado que operaban a nivel mundial, ni a las presiones internas, por lo que algunos estados procedieron a la desestatización, a la privatización de empresas y organismos públicos, a la desburocratización, la desregulación y la desreglamentación económica; así como la promoción de otras medidas y procesos, como la descentralización administrativa y la simplificación de los

procedimientos administrativos y estructurales. Estos últimos cambios son los que presencié laborando como coordinadora de las Ventanillas Únicas de las Delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco del Distrito Federal

Conclusiones de la Segunda Parte

La conclusión central se refiere a que organizaciones multilaterales como la del Fondo Monetario Internacional y la del Banco Mundial, que señalaban que el Estado era un obstáculo al comercio, presionan para eliminar obstáculos a las fuerzas del mercado a través de la aceleración de la apertura, buscando introducir cambios estructurales como la reforma estatal como un proceso inherente a la transformación de la sociedad. En lo ideológico, los valores de competitividad, eficacia y futuro se convirtieron en motor de la vida económica e institucional del país. Uno de los ejemplos claros fue la desconcentración y la descentralización.

Conclusiones de la Tercera Parte

Finalmente, tres vertientes ayudan a entender en lo concreto el proceso arriba señalado:

A) La modernización administrativa si bien era una respuesta a los requerimientos que se precisaban para la apertura económica del país, su diseño e instrumentación no se transformó en una cultura organizacional integral, sino que se redujo a ciertos grupos y procedimientos en áreas que se evaluaron como estratégicas, pero siempre acotadas por un entorno que en realidad se resistía al cambio.

Como Agnes Heller lo subraya:

Para reproducir la sociedad es necesario que los hombres particulares se reproduzcan a sí mismos como hombres particulares. La vida cotidiana es el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social.⁸⁵

Esto es particularmente cierto en el caso de las VUD, porque lo que se cambió fue el marco normativo y se particularizó en áreas estratégicas la cultura del cambio, pero nunca su contexto. En lo personal, al ser testigo de lo anterior, pude comprobar a la distancia que, esos cambios al no estar presentes quienes los impulsaron, retornaron las antiguas prácticas, debido a que no trastocaron las actitudes y formas culturales. Parfraseando a Agnes Heller, diría que no se dio la reproducción de los hombres particulares que posibilitaran una nueva reproducción social y organizacional.

⁸⁵ Ágnes Heller, *Sociología de la Vida Cotidiana*, Barcelona, Ed. Península, 1987. p.19.

Así, las áreas donde se aplicaban las transformaciones, se convertían en lugares de trabajo con mayor productividad, dentro de un ambiente de cooperación y de trabajo en grupo. Mientras otras instancias con las que se interactuaba, asumían una conducta que llamaré de "como si"; se manifestaban "como si..." estuvieran de acuerdo con la modernización administrativa pero mantenían la inercia anterior; otros hacían "como si..." adoptaran las reglas de excelencia al atender al público, pero que no contestaban los trámites en tiempo y forma. Paradójicamente, algunos servidores públicos se adaptaron a las nuevas circunstancias para no cambiar.

- B) En proyectos de modernización administrativa como el instrumentado en las VUD, se puede constatar el desfase que existe entre la planeación de una política pública y su operación. Si bien, los elementos planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en el *Programa de Modernización Administrativa* que se promovió en las delegaciones del Distrito Federal, poseía una congruencia interna en su desarrollo, y las Ventanillas Únicas representaban la mejor muestra de lo que era posible realizar; sin embargo, los cambios se operaron jerárquicamente y no contaron con la participación de la mayoría de los trabajadores, ni con la intervención del personal de base, que finalmente, son los que permanecerán laborando en esas demarcaciones.

C) La administración pública no es una instancia organizacional monolítica, sino que a su interior se amalgaman intereses y luchas, individuales y de grupos, económicos o políticos. El Departamento del Distrito Federal no era una estructura homogénea, las decisiones y la ejecución de los programas necesariamente transitaban por una enramada de intereses y si en este transitar afectaban a personas o grupos, simplemente no llegaban a su conclusión.

Si bien el cambio en la operación de las VUD significó un avance en la relación autoridad-ciudadano, desde el punto de vista sociológico el motor del proyecto respondió a intereses políticos y económicos coyunturales en cada etapa, que se pueden sintetizar en cuatro momentos, acordes a igual número de etapas por las que atraviesan las VUD y que dan nombre al enunciado de este trabajo.

1. En su etapa de diseño la creación de las VUD en 1994, es una respuesta política del gobierno en turno, ante el reclamo ciudadano sobre la ausencia de límites claros al ejercicio de la autoridad, donde prevalecía la desconfianza y el deterioro de la imagen de las instituciones públicas y de los empleados que trabajaban en ellas.

2. La primera etapa de operación estuvo marcada, por un lado, por el conflicto político entre los antiguos intereses y las nuevas modalidades administrativas, que representaban la necesidad de recobrar la legitimidad ante los ciudadanos, enfrentando discrecionalidad contra procedimientos técnicos; y, por otro, un conflicto económico que enfrentaba corrupción contra transparencia administrativa.

El cumplimiento en los tiempos de respuesta de los trámites que gestionaban los ciudadanos ante las VUD y su seguimiento informatizado, fueron los elementos que marcaron el posicionamiento de esta área al interior de las delegaciones y ante el ciudadano mismo; y a la vez, lo que permitió que las VUD sobrevivieran a su etapa inicial.

3. El factor económico es la variable determinante en la segunda etapa de operación de las VUD, pues al coincidir con la necesidad de reactivación económica del Distrito Federal, la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de las normas, la discrecionalidad y la corrupción al momento del otorgamiento de permisos, autorizaciones, cobro de contribuciones, aplicación de sanciones, etcétera, significaban fuertes pérdidas en los ingresos de la autoridad de la ciudad de México. Por ello la existencia de una instancia como las VUD en las delegaciones políticas aseguraban canales más expeditos para el cobro de los servicios. Fue la época de las normas, las reglas y los estándares.

4. La tercera etapa de las VUD estuvo permeada por un profundo cambio de significado político-social, debido a la llegada de un nuevo partido político al Gobierno del Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que moldearía de nuevo este programa en dos vertientes: 1) una sobrevaloración del ciudadano y, 2) una desvalorización del funcionario público que heredan del antiguo régimen. Si bien, la innovadora filosofía de "un ciudadano atendiendo a otro ciudadano" planteaba un presupuesto conceptual, su instrumentación repite los errores del gobierno priísta, pues la misma heterogeneidad de grupos y perspectivas que conformaban al PRD, se reflejó en la inestabilidad al interior de la estructura del gobierno del Distrito Federal. En dos años tres equipos de funcionarios transitaron por la DGMA (desde donde se conducía el proyecto de modernización de las VUD), es decir, tres nuevos inicios y tres reinterpretaciones.

Para evitar el costo social que los cambios políticos tienen sobre este sector y que van en detrimento de los ciudadanos y de los servidores públicos, se hace imperante instrumentar e impulsar un servicio civil de carrera moderno dentro de la administración pública.

La corrupción fue un tema que acompañó desde su creación a las VUD, sobre el particular concluyo: corrompe a la administración pública y afecta su efectividad, sus acciones pierden sustento y credibilidad, dañando en lo político al gobierno y

su actuación, proyectándolo como ineficiente en su actuación, además de vulnerar el Estado de Derecho. Con respecto a los ciudadanos, aumenta el costo de los servicios, los obliga a buscar servicios privados de gestión y retarda el crecimiento económico.

Sólo queda por agregar, que espero haber despertado el interés sobre proyectos que desde una perspectiva unilineal se pueden interpretar como meros avatares administrativos, y que una visión deconstructivista de la realidad puede mostrar el entramado que se teje, donde lo político, lo económico y lo social se mezclan en función de las diversas prácticas e intereses de los actores sociales involucrados.

Le cedo el honor a Zygmunt Bauman para concluir la presente investigación:

... los locales observan a los globales. La autoridad de estos últimos está asegurada por su misma lejanía; los globales están literalmente "fuera de este mundo", pero revolotean sobre los mundos de los locales de modo mucho más visible, constante y llamativo que los ángeles sobre el antiguo mundo cristiano; simultáneamente visibles e inaccesibles, excelsos y mundanos, muy superiores pero dejando un ejemplo luminoso para que los inferiores lo sigan o sueñen con seguirlo; admirados y codiciados: una realeza que guía en lugar de gobernar.

Segregados y separados sobre la tierra, los locales conocen a los globales a través de las transmisiones televisadas desde el cielo. Los ecos del encuentro reverberan globalmente,

ahogan todos los sonidos locales a la vez que se reflejan en las paredes locales, cuya solidez impenetrable, semejante a la de una prisión, queda con ello revelada y reforzada.⁸⁶

⁸⁶ Zygmunt Bauman *La globalización consecuencias humanas*, Argentina, Fondo de Cultura Argentina 1999, p.73

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Perry, *Historias y Lecciones del Neoliberalismo*, en: Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Deslinde no. 25, Colombia 1999.

Arbós Xavier y Giner Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, España, Siglo XXI, 1993.

Arellano Gault, David, *Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D.F. (1995-1997)*, México, CIDE Cuaderno de Trabajo No. 65.

Ayala Espino José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, PURRUA-UNAM 2000.

Barrera Ambriz, David O., *Elecciones y cifras del Salinismo*, en: Revista Topodrilo, UNAM- Iztapalapa. México, marzo-abril 1995.

Bifani, Paolo, *Globalización, economía y democracia*, en: Revista Internacional de Filosofía Política No. 12, Madrid, diciembre de 1998.

Bobbio Norbeto; Matteucci, Incola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, España, Taurus, 1997.

Cano Blanco, Arturo: "*Cuatro personajes y una elección*", en: El Cotidiano. UAM – Azcapotzalco, México, noviembre –diciembre,1991.

Carpizo Jorge: *Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados*, México, Secretaría de Gobernación, 26 de octubre de 1994.

Castañeda, Jorge G. *Sorpresas te da la vida*, México, Nuevo Siglo, 1994.

Castells, Manuel. *La era de la información*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Cisneros H., Isidro, "*Globalización, ciudadanía y tolerancia multicultural en América Latina*", en: Foro Internacional, Vol. XXXVIII, Colmex. México, abril-septiembre, 1998, Número.2-3

Departamento del Distrito Federal, Oficialía Mayor, D.G.M.A. *Lineamientos para la contratación de responsables y operadores de la ventanilla única delegacional*, México, diciembre, 1996.

Departamento del Distrito Federal, Oficialía Mayor, *Manual Específico de Operación Ventanilla Única*, México, DDF, 1994.

Diario Oficial del Distrito Federal, *Acuerdo de creación de las Ventanillas Únicas Delegacionales*, México, 23 de septiembre de 1994.

Diario Oficial del Distrito Federal, *Acuerdo Delegatorio de Facultades en Materia de Simplificación Administrativa y Atención Ciudadana*, México, 23 de mayo de 1994.

Diario Oficial de la Federación, *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*, México, 1º de noviembre de 1995.

Diario oficial de la Federación, *Programa Sectorial de Modernización Administrativa 1995-2000*. México, 28 de mayo de 1996.

Dirección General de Modernización Administrativa, *Documento Interno*, México, abril de 1999.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Acuerdo de Creación de la Comisión Intersectorial de Modernización Administrativa*, México, 12 de mayo de 1995.

Giddens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

Gobierno del Distrito Federal, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Ed. Sista, 2001.

Godínez M., Víctor. "Una crónica sobre la economía mundial en el cambio del siglo, en: El nuevo sistema internacional; Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Hayles, Catherine N. *La evolución del Caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*, México, Gedisa, 2000.

Héller, Agnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Barcelona, Ediciones Península 1987.

Huntington, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Ed. Paidós, 1997:

Instituto Federal Electoral, *Reformas Político Electorales 1989-1994. Sentido, contenido y alcances*. México, IFE, 1994.

López Presa, Eduardo, coord. *Corrupción y Cambio*. F.C.E. México, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. OCDE, 1996.

Tamayo Borja Arturo, coordinador. *Para evaluar al TLCAN*. México, PURRUA-TEC, 2001.

Poder Ejecutivo. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

Rivera Ríos, Miguel Angel. *México en la Economía Global*, México, Ed. JUS, 2000

Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*, México, Ed. Plaza y Valdés y IAPEM. 2001.

Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*. México, CENAM- Plaza y Valdés, 2001.

Sierra, José Luis, "Zapata versus Nava", en: *El Cotidiano UAM-Azcapotzalco*, México, enero-febrero, 1995.

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

Uvalle Berrones, Ricardo. "La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* No. 166 Ed. UNAM, México, 1996.

Uvalle Berrones Ricardo y Bravo Ahuja R. Marcela *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. Ed. Plaza Valdés, México, 1999,

Vega López, Eduardo, *La política económica de México durante el periodo 1982-1994*, en: *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México, enero -febrero.

Ward, Peter. "Estructuras y Gobierno en ciudades Latinoamericanas", en: *Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en grandes Metrópolis*, DDF-CIDE, México, 1997.

Zabludovsky, Gina. *Sociología y Política, El Debate Clásico y Contemporáneo*. México PURRUA-UNAM 1995

Zygmunt Bauman *La globalización consecuencias humanas*, Argentina, Fondo de Cultura Argentina 1999.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.multimania.com/amisdumondediplo/evangile12.html

www.filosofia.net/materiales/num/numero9b.htm

www.zmag.org/Spanish/0501geor.htm

[www.thenewrepublic.com.confesiones](http://www.thenewrepublic.com/confesiones)

www.cegs.itesm.mx/hdem/trans_demo.htm

www.rcci.net/globalizacion/fg010.htm