

00463

6



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Modernización Administrativa en la
 Administración Pública del Distrito Federal.
 Análisis comparativo de los casos del Registro
 Público de la Propiedad y de Comercio y la
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
 MAESTRA EN
 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
 ADRIANA PLASENCIA DIAZ

DIRECTOR DE TESIS:
 MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA



México, D.F.

2003





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.

AGRADECIMIENTOS

Para Adri y José Manuel, por enseñarme una vida nueva, una vida buena, una vida plena; con la mezcla exacta de paciencia amorosa, inagotable energía e intensa alegría. Gracias por la franqueza de sus ojos, la firmeza de sus manos, la paz de sus risas, la euforia de sus besos y la inmensidad de sus almas; por hacerme sentir, creer, aprender, soñar, volar. Los amo con todo el corazón y con toda mi razón. Esto es para ustedes, por ustedes.

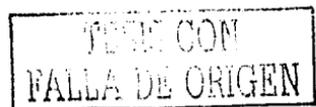
A José Manuel Venegas por tus ideas, por tus aportaciones a este documento y a mi vida; por nuestros hijos; por el amor, por el sabor, por la risa. Gracias por el caos y el cosmos; por ir siempre mas allá; por tu aliento antes, ahora y siempre... espero, deseo.

Mamá, Papá, Carlos, Eduardo, René y Andreita, por la incondicionalidad, la complicidad; por su tiempo y cariño, siempre pendientes, siempre presentes. Gracias por las raíces, pero también por las alas.

Con gran agradecimiento y admiración a la Dra. María del Carmen Pardo, al Dr. Daniel Acosta Esparza, al Dr. José Luis Méndez Martínez y al Dr. Mario Luis Fuentes, miembros del sínodo que evaluó este trabajo.

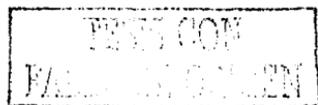
Al Maestro Roberto Moreno Espinosa con especial gratitud por apoyarme, no sólo para ingresar a la Maestría en Administración Pública, sino por su impulso para concluirla y por brindarme la oportunidad de combinar las tareas académicas y de docencia con el servicio público.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad, el reto, el compromiso y el futuro.

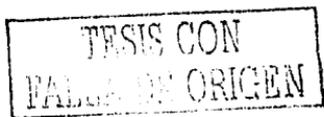


CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
1.1. Gerencia Pública	9
1.1.1. Origen	11
1.1.2. Reingeniería de Procesos	13
1.1.3. Calidad Total	16
1.2. El Cambio en el Mundo	21
1.3. La Modernización Administrativa en el Distrito Federal	35
1.3.1. Dirección General de Modernización Administrativa	41
1.3.2.1.1. Atribuciones	42
1.3.2.1.2. Programa de Modernización Administrativa	44
2. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL	49
2.1. Diagnóstico	49
2.1.1. Marco Jurídico	49
2.1.2. Estructura y Organización	49
2.1.3. Operación	50
2.2. Programa de Modernización	59
2.2.1. Antecedentes	59
2.2.2. Enfoque del Programa	61



2.2.3. Avances	61
2.2.4. Logros y Beneficios	66
2.2.5. Perspectiva	69
3. SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	75
3.1. Antecedentes	75
3.1.1. Marco Jurídico	75
3.1.2. Estructura y Organización	78
3.1.3. Principales Acciones y Programas de la SEDUVI	80
3.2. Dirección General de Desarrollo Urbano	81
3.2.1. Validación de la Estructura Organizacional y Funciones	81
3.2.2. Determinación de Procesos / Subprocesos	83
3.2.3. Debilidades y Fortalezas de los Procesos	86
3.2.3.1. Proceso de Expedición de Constaancias y/o Certificados de Zonificación	87
3.2.3.2. Análisis y Rediseño del Proceso	90
3.2.3.4. Creación de Misión del Proceso	92
3.2.4. Desarrollo de Proyectos	95
3.2.5. Logros y Beneficios	100
4. CONCLUSIONES	103
5. BIBLIOGRAFÍA	111



INTRODUCCIÓN

La última década del siglo XX presentó escenarios complejos que exigieron a los gobiernos cambios para mejorar su desempeño. Los procesos de cambio que implementaron diversos países tuvieron un gran significado para su desarrollo y crecimiento.¹

Así se tiene que la creciente apertura de la economía mundial confiere una especial importancia a la competitividad y pone de relieve la interdependencia de los sectores público y privado. Los ciudadanos plantean exigencias más diversificadas y más complejas y al mismo tiempo, resulta cuestionada la capacidad de los Gobiernos para afrontar los persistentes problemas sociales.² Por otra parte, la acción gubernamental se desarrolla en un entorno marcado por turbulencias e incertidumbres y por un acelerado ritmo de cambio; al mismo tiempo, el importante déficit público y los desequilibrios financieros limitan el margen de maniobra de los poderes públicos.

La administración pública se entiende como un vínculo útil para hacer coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.³

Para propósito del presente trabajo de investigación el ámbito que interesa es el relacionado a la gestión pública como el eje del funcionamiento del gobierno.

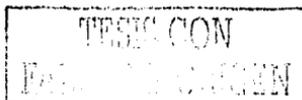
En este contexto las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inapropiadas. Se necesita un cambio radical para preservar la misma capacidad para gobernar y prestar servicios públicos.

En el caso mexicano, el gobierno ha desarrollado diversos mecanismos de cambio en la Administración Pública, como medida recurrente de los gobiernos posrevolucionarios, para adecuarse a los cambios nacionales e internacionales tratando de "modernizarse".

¹ Crozier, M. "La posición del Estado ante los otros actores" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE. Enero-Abril México. 1995. p. 24.

² OECD. *La transformación de la gestión pública*. México. OECD. 1997. p. 18.

³ Pardo, M. Del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México. INAP-COLMEX. 1992. p. 11.



Esto permite establecer que los gobiernos deberían llevar a cabo medidas de cambio constantes, estructuradas y, a la vez, congruentes con el conjunto de valores que rigen en un sistema social; para así redefinir una organización política y administrativa eficiente, adaptable y con capacidad de respuesta ante los problemas que se manifiestan en una sociedad.

Se percibe así que en esta transición existen dos formas de encuadrar el proceso, uno es el teórico y otro el práctico.

De forma práctica se hace referencia a la serie de planes, programas y políticas públicas implementados por el gobierno mexicano para establecer los lineamientos que promueven su modernización.

Los planes, tanto federales como locales, han sido los que establecen las grandes directrices a seguir durante cada sexenio; en ellos se ha resaltado la necesidad de modernizar la administración pública.

Recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴ se indica que la Administración Pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente, es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.⁵

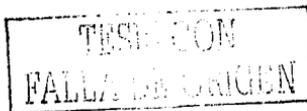
Por otra parte, la evolución o el desempeño público-administrativo en el manejo y la operación de los servicios públicos se traduce en la cercanía o lejanía del aparato gubernamental con la sociedad en general o con alguna comunidad en particular.

Esto con el fin de recuperar o mantener, en el caso de los gobiernos electos democráticamente, la legitimidad⁶ ante sus gobernados. Legitimidad que se expresa en un buen desempeño del aparato gubernamental, y por supuesto, del funcionariado que en el trabaja, particularmente en lo referido a:

⁴ SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP. 1996. p. 24.

⁵ *Ibid.* p. 62

⁶ Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996. "en el significado genérico, es casi sinónimo de justicia o razonabilidad. En el significado específico aparece a menudo en el lenguaje político y se puede definir como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza". pp. 892-897.



- *Costos razonables de esos trámites y servicios*
- *Órganos reguladores eficaces*
- *Servicios públicos eficientes*
- *Estructuras jurídicas con leyes y reglamentos accesibles al gran público*
- *Difusión de procedimientos administrativos de los trámites y de los servicios públicos*

Es decir, como se mencionó una interacción basada en códigos específicos de operación, pero también códigos de conducta en la práctica.

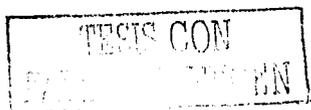
Pero habría que adicionar un elemento clave para conformar un círculo virtuoso: la activa participación de los ciudadanos, de la sociedad en su conjunto, para que actúen no sólo como vigilantes sobre las tareas del gobierno, sino además, fomentando y aportando valores, responsabilidades, obligaciones y restricciones en su interacción con el gobierno.

Lo cual no significa una participación irracional en la que todos opinen de todo. Se trata de conducir un cambio en el que la sociedad y el gobierno busquen armonía y equilibrio en su relación; en la que probablemente el equilibrio se refleje en una sociedad que no sienta la fuerza de su gobierno, pero sí su firmeza. Un equilibrio que no trate de eliminar los conflictos que por naturaleza surgen en las relaciones humanas; un equilibrio que busque enfrentar el conflicto tomando como base relaciones de confianza y no de autoritarismo, denigración y humillación por alguna de las partes.

Una relación a la que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha llamado una "infraestructura ética". Denominación resultante de un estudio conducido en 1996 por el Servicio de Administración Pública de la OCDE, en la que se destaca la necesidad de contar con un sistema que promueva y garantice la integridad en y del servicio público, como un ingrediente crucial en una sociedad democrática.⁷

Saber de antemano, que es lo que espera del gobierno la sociedad que lo eligió, es una premisa necesaria para guiar las transformaciones gubernamentales.

⁷ Rívlín, Alice. *Manejo de la Ética Gubernamental*. Consejo Rector del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Presidencia del Simposio Ministerial de la OCDE/PUMA sobre el Futuro de los Servicios Públicos. México. OECD. 1997. pp. 1-7.



Los gobiernos pueden contar con los mejores sistemas, procesos y reglas internas para llevar a cabo sus tareas. Pero si olvidan su papel de conducción, coordinación y suministro de los bienes y servicios, entonces se olvidan también de su papel como promotores de la justicia y la equidad entre los individuos.

Aunque no existe un método ideal en gestión pública, se puede observar tendencias comunes de modernización; el objetivo de éstas consistiría en un cambio fundamental que transforme comportamientos y actitudes.

En las estrategias de modernización de los servicios públicos destacan dos elementos esenciales: la mayor atención dedicada a los resultados en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad en el servicio, y la sustitución de estructuras jerárquicas fuertemente centralizadas por un esquema de gestión descentralizada.

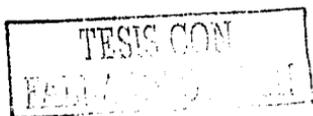
En este contexto se inscribe el proceso de modernización administrativa en la Administración Pública del Distrito Federal en el periodo de 1994-1997.

En veinte meses se trabajó en un proyecto de cambio en una institución conformada por 100 unidades administrativas y más de 200 mil servidores públicos. El proyecto de cambio se denominó Programa de Calidad y Excelencia (PCE), posteriormente se denominaría Programa de Modernización del DDF (PROMO); y aunque no existió un documento rector del mismo, los objetivos coincidían y derivaban de lo expresado en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (PRODEDF) en lo referente a la administración:

1. *Avanzar hacia una administración pública de calidad, más eficiente y moderna*
2. *Promover una cultura de excelencia, orientada al servicio de la ciudadanía*⁸

Es importante resaltar el momento político en el que se desarrolló el Programa de Modernización del DDF -a partir de 1997, el Departamento del Distrito Federal se transformaría en un gobierno elegido democráticamente-, el PCE debía generar cambios concretos en un corto tiempo, rediseñando procesos

⁸DDF. *Programa de Calidad y Excelencia*. DDF, pp. 11-14.



con el propósito de atender el creciente grado de tensión entre las oficinas de atención al público y la sociedad que hacía uso de ellas.

Las tecnologías utilizadas principalmente fueron la Reingeniería de Procesos y la Calidad Total. El PCE se orientó a trabajar en áreas clave, cercanas a la ciudadanía y que tuvieran un efecto dominó en el resto de la organización.

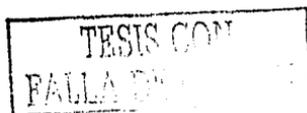
Con el propósito de incentivar la participación y fomentar la creatividad en la búsqueda de soluciones se constituyeron equipos de trabajo integrados por funcionarios de distintos niveles jerárquicos. Con lo cual se desarrollaría una forma distinta de interrelación basada en la colaboración y en el apoyo mutuo para cumplir con los objetivos institucionales.

El enfoque metodológico del presente estudio consistió en analizar los procesos de cambio en el marco de la modernización administrativa en la administración pública central del Distrito Federal. Estos procesos son los llevados a cabo en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Dada la complejidad de la administración pública del Distrito Federal, el análisis realizado tiene como principal objetivo encontrar elementos que orienten y guíen otras experiencias de modernización al identificar estrategias, oportunidades, perspectivas, resistencias y resultados.

La elección de las unidades administrativas mencionadas se tomó en base a que la experiencia de modernización en el antiguo Departamento del Distrito Federal había sido analizada en el sector descentralizado, al compararse el proceso de cambio en dos delegaciones políticas - Alvaro Obregón y Venustiano Carranza. Los trabajos de modernización en el sector central no se sometieron a estudio alguno.

Por otro lado, el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (RPP) llevó a cabo su programa de modernización a través de una firma consultora privada, que lo acompañó hasta el término de la administración. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), en cambio, adoptó la estrategia general del Programa de Modernización y del Programa de Calidad y Excelencia del Departamento del Distrito Federal, en lo particular, de realizar un cambio organizacional a través de facilitadores internos.



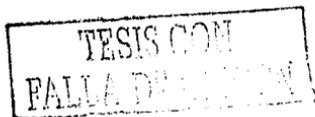
La organización del estudio refleja este enfoque metodológico. La primera parte sirve de referencia teórica a la modernización en la administración pública, a través del enfoque de la gerencia pública. Asimismo, se define el marco conceptual de la reingeniería de procesos y la calidad total, respectivamente.

También, se revisan en este apartado el marco funcional del Programa de Calidad y Excelencia del Departamento del Distrito Federal, la unidad administrativa encargada para operarlo, sus objetivos y vertientes.

La segunda y tercera partes del trabajo de investigación presenta los estudios de los casos mencionados. Se describe la situación que prevalecía en ambas unidades administrativas, revisándose el marco jurídico, la estructura, organización y operación de las mismas; para analizar inmediatamente después la ejecución del Programa de Modernización en cada una de ellas. Además, se da cuenta de las particularidades de cada unidad administrativa, para conocer que variables contribuyeron en cada una al cumplimiento de los objetivos del Programa, pero particularmente a su permanencia y trascendencia, dada la coyuntura en que se estudiaron estos procesos.

Por último, se busca plantear una serie de orientaciones que enmarca la estrategia modernizadora del Departamento del Distrito Federal entre 1995 y 1997 en un contexto "globalizador"⁹, ubicándola parcialmente en lo que Osborne y Plastrik denominan la estrategia del cliente y la estrategia de la cultura. Así mismo, se determinan los aspectos que se modificaron en ambas unidades administrativas, las principales fortalezas del Programa de Modernización del Departamento del Distrito Federal y la congruencia de la estrategia aplicada en cada caso. Además, se enumeran algunas consideraciones que facilitaron los procesos de cambio en ambas unidades y que bien podrían ser incluidas en otras experiencias de modernización similares. De igual manera, se relaciona la bibliografía empleada en la fundamentación y desarrollo del trabajo de investigación.

⁹ Ward, Peter. *Estructuras de Administración y Gobierno en Ciudades Latinoamericanas*. Ponencia del Seminario "Estrategias y Perspectivas para la Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis". Memoria. DDF-CIDE. México. DDF. 1997. pp. 1-29.



1. MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Gerencia Pública

El propósito de la modernización de la gestión pública es la renovación del sector público, la adecuación de sus esquemas de trabajo, la reorientación de sus incentivos, la simplificación de sus procedimientos y la adecuación de sus métodos de gestión. En este sentido, se trata de superar el modelo organizacional que da lugar al funcionamiento vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicios, propiciando la dispersión y evasión de responsabilidades. Así, se supera la concentración de decisiones y la dilación en la respuesta para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población¹⁰.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹¹ estableció las prioridades para emprender un proceso de cambio que se concretara en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Este Programa tenía como objetivo específico el difundir una metodología para modernizar la administración pública mexicana.

Cabe señalar que el PROMAP adopta, en cierta medida, las características de lo que se denomina la Gerencia Pública¹².

Para algunos, este Programa, que incluye técnicas administrativas, como la reingeniería y la calidad, respondía a una intención de forzar al gobierno mexicano a desarrollar la Gerencia y la Gestión Pública en sus dependencias y entidades.

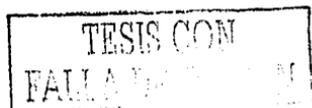
Mientras Estados Unidos cumplía dos décadas aplicando los preceptos del *public management*, enfocados a manejar las "redes de dependencias gubernamentales" con una visión gerencial¹³. Los problemas fundamentales de un buen gobierno en Estados Unidos se centraron en el manejo racional de los

¹⁰ *Ibid.* p. 65.

¹¹ SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1996, p. 78.

¹² Méndez, José Luis. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión" en *Políticas Públicas y Sociedad*. UAM-Xochimilco, Otoño, número 7, 1992, p. 27.

¹³ Corresponde a la idea de sustituir el concepto de aparato gubernamental por el de dependencias gubernamentales que compitan, disputan espacios y recursos, y desarrollen lógicas solo parcialmente comunes. Cabrero M., Enrique, *Estudio Introductorio en Bozeman, Barry. Gestión Pública*, México, FCE, 2003, p. 22.



siempre escasos recursos, en mejorar la interacción entre gobierno, usuario, cliente o ciudadano, y facilitar la adaptación de las dependencias a las cambiantes circunstancias económicas, políticas y sociales.

Nuevamente el gobierno mexicano trataba de incorporarse al contexto mundial aplicando métodos, técnicas y tecnologías que estaban probando su eficiencia en otras latitudes.

Sin embargo, en nuestro país todavía no se aclaraban las diferencias entre los conceptos de gestión y gerencia pública, que se usaban aparentemente de forma indistinta en otras naciones.

Al finalizar la última década del siglo XX es que se empieza a distinguir entre gestión, gerencia y políticas públicas, en el ámbito mundial.

Cabrero señala que la diferencia entre gestión y gerencia pública sólo es una cuestión semántica¹⁴. El anglicismo *public management* es introducido en varios países y posteriormente el galicismo *gestión publique* se traduce en otras naciones. En América Latina se hace uso de ambos conceptos para referirse al mismo objeto de estudio.

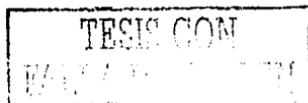
Para Bozeman sí existe una diferencia conceptual. Por un lado, las escuelas de políticas que incluyen al *public management* como el manejo directivo de las políticas o gestión pública (Enfoque "P"). Mientras que las escuelas de negocios que incorporan los conceptos básicos de administración privada al ámbito gubernamental corresponde a la gerencia pública (Enfoque "B")¹⁵.

Más allá de las discusiones semánticas o las diferencias entre estas corrientes, lo cierto es que el concepto de administración pública tradicional esta rebasado y es impostergable integrar esta corriente para entender el fenómeno de la acción gubernamental.

En México la denominación de gestión pública ha ido ganando terreno, aunque algunos estudiosos continúan utilizando el concepto de gerencia pública. Para efectos del presente trabajo emplearemos el término de gestión pública.

¹⁴ *Ibid.* p. 23.

¹⁵ *Ibid.* p. 25.



1.1.1. Origen

La gestión pública surge a partir del reconocimiento de los gobiernos con economías de bienestar deseosos de incrementar su legitimidad ante un electorado cada vez más crítico y demandante, disminuyendo los costos de los servicios públicos y aumentando el control de las burocracias.

La gestión pública no se origina como un conjunto de conocimientos sistematizados y estructurados que den cuenta de una realidad.

Esta corriente se va conformando a partir de la acumulación de experiencias concretas, tomando categorías conceptuales de otras disciplinas que dan cuenta de la acción gubernamental.

Como sugiere Bozeman, un campo construido sólo por la práctica y el conocimiento tácito está en riesgo de perder la orientación, puesto que ésta debe ser teórica.

Para ser acuñado el término de Nueva Gestión Pública¹⁶, la gestión pública ha transitado de un enfoque tradicional a un enfoque gerencialista y de calidad.

La Nueva Gestión Pública busca:

- a) Orientar la acción gubernamental al cliente
- b) Mejorar la eficiencia y la eficacia
- c) Otorgar mayor poder a los gestores públicos
- d) Separar las organizaciones que toman decisiones de las operativas

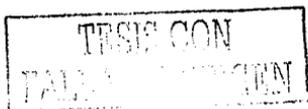
Sánchez González señala que las fuentes teóricas de la nueva gestión pública se encuentran en la escuela de la elección pública y en el gerencialismo clásico y que puede abordarse en dos dimensiones: la primera tiene que ver con la influencia de la gerencia privada en la gestión pública y en segundo lugar, el enfoque de calidad aplicado al servicio público¹⁷.

La elección pública se centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia (.....), el gerencialismo es la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia¹⁸.

¹⁶ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, México, IAPEM. 2002. p. 414.

¹⁷ *Ibid.* pp. 90 y 91.

¹⁸ *Ibid.* p. 94.



La integración de la gestión pública como concepto que busca estructurar la discusión académica en torno a actividades empíricas. De ahí, la preocupación de Bozeman por concebir la gestión pública como una disciplina teórica con objeto y método de estudio.

La gestión pública se origina en el sector público al ser aplicada por vez primera en el ejercito estadounidense, dice Sánchez González. Aunque es en el sector privado en el que se desarrollo más vigorosamente.

El origen etimológico de la palabra gestión proviene del latín *gestia*-acción y *onis*- llevar a cabo. Gestión significa acción y efecto de administrar. Gestionar es hacer diligencias para hacer una cosa¹⁹.

El termino gestión esta identificado con la administración en general. Cuando se acompaña del vocablo público se remite también al ámbito de la administración gubernamental.

El problema de la palabra gestión, quizá podría derivarse de una traducción confusa al hacer la referencia del inglés como "*management*" y del francés como "*gestion*".

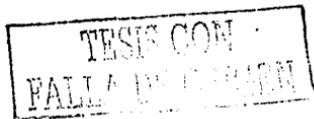
La palabra *management* proviene del siglo XVIII cuando significaba "manejo" o doma de caballos; luego se convierte en sinónimo de manejo o administración; en francés era sinónimo de *gouverner* y *administration*; en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia, se prefería el uso del vocablo administración²⁰.

La gestión pública es concebida como una orientación dentro del campo de estudio mayor de la Administración Pública. Ambas como escuelas comparten un mismo objeto de estudio, más no así el método.

La gestión pública tiene como método el estudio de caso. Por ello, los estudiosos buscan construir la teoría a partir de la práctica, para darle un sustento científico a esta corriente.

¹⁹ García Pelayo y Gros, Ramón. *Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado*. México, Larousse. 1983. p. 502

²⁰ Sánchez González, J.J. *Op Cit*. p. 452.



Para algunos, se trata de un método práctico que tiene todavía serias deficiencias cognoscitivas, epistemológicas y teóricas²¹. Lo cierto es que la gestión pública es un conjunto de teorías administrativas que se extrapolan del ámbito empresarial al sector público con la intención de hacer de este, un ámbito con mayores niveles de eficiencia y efectividad a favor de todos los actores involucrados en la acción gubernamental.

Pero lo cierto es que el método de estudio de la gestión pública permite la acumulación de conocimiento para integrar un lenguaje conceptual y filosófico sólido.

Los estudios de caso permiten conocer un fenómeno en una circunstancia histórica determinada, aunque difícilmente puede ser aplicado en otras circunstancias. Sin embargo, los estudios de caso si reúnen evidencias empíricas administrativas adecuadas aún en diferentes escenarios.

La integración de la gestión pública como concepto busca estructurar la discusión académica en torno a actividades empíricas. La fortaleza del método deriva de la posibilidad de comparación y de identificación de variables para definir hipótesis y buscar tesis. Esta investigación retoma el método de comparar experiencias prácticas para su análisis.

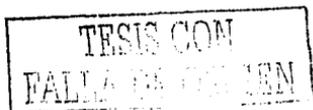
El proceso de modernización administrativa, que se analiza en este documento, promueve la utilización de tecnologías que coadyuven a la eficiencia, como la reingeniería de procesos y la calidad total. Por tal motivo, a continuación se describen las características de estas tecnologías, para proceder posteriormente, a mostrar un modelo aplicable a las organizaciones públicas.

1.1.2. Reingeniería de Procesos

Tratar el tema de la reingeniería de procesos nos remite a indagar sobre sus orígenes, si bien el tema no es nuevo, el concepto acuñado por M. Hammer y Champy²² en 1993, se ha convertido en un fenómeno de éxito mercadotécnico sin precedente.

²¹ *Ibid.* p. 453.

²² Hammer, M. y Champy. *Reengineering the corporation. A manifesto for business revolution.* USA. Harper Business. 1992. p.87.



Hammer y Champy toman como punto de partida para su postura el agotamiento del modelo clásico de la división del trabajo productivo y administrativo, cuyos antecedentes se remontan a los años cincuenta del siglo pasado.

La fuerza del término "reingeniería" reside en el planteamiento explícito de la siguiente pregunta ¿por qué hacemos las cosas como las hacemos? Lo que lleva a los directivos a buscar nuevos enfoques de administración y organización del trabajo, que se ven posibilitados por la tecnología actual.

Una de las ideas centrales surge de la reorganización del trabajo, con base en los procesos y ya no en funciones departamentales clásicas, o bien, en la satisfacción del cliente, sea éste interno o externo a la organización.

Hammer y Champy sitúan a la informática y a las telecomunicaciones en el centro de la reingeniería de procesos, presentando un planteamiento claro y radical.

Para ellos, la tecnología no es sinónimo de automatización. No se trata sólo de utilizar tecnología de vanguardia para resolver problemas antiguos, sino de aprovechar los extraordinarios avances de las tecnologías modernas de la información para resolver nuevos problemas.

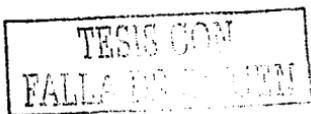
El cambio de perspectiva que proponen los autores hacia los niveles directivos es total e insisten en el papel estratégico de la planificación de la tecnología para las organizaciones.

Es por ello que, la virtud del enfoque de la reingeniería es la de plantear claramente el papel estratégico que juega la tecnología avanzada en la organización misma. La variable tecnológica es una variable que todo directivo moderno debe aprender a manejar.

Por otro lado, cabe destacar que existen siete condiciones básicas que forman parte del proceso de reingeniería²³:

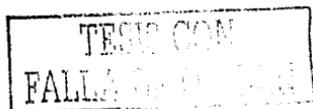
1. *Habilidad para orientar el proceso de reingeniería de acuerdo con una metodología sistemática y amplia.*- Debe utilizarse un enfoque sistemático

²³ Morris, Daniel y Brandon, J. *Reingeniería. Cómo aplicarla con éxito en los negocios*. Colombia. Mc. Graw Hill 1994. pp. 5-12.



para rediseñar los procesos. Para apoyar la sistematización se elaboran diagramas detallados del proceso a modificar.

2. *Administración coordinada del cambio.*- Los procesos no son lineales, por lo que su impacto afecta diferentes áreas, de ahí que se requiere coordinar los cambios de forma multilateral para no desequilibrar la operación. Los procedimientos deben ser lo suficientemente flexibles para operar llevando a cabo modificaciones en la marcha.
3. *Continuar el cambio.*- La reingeniería se desarrolla como una base continua de cambio. No hay procesos establecidos definitivamente. Todos los procesos son susceptibles de transformación de acuerdo a las necesidades del entorno. El objetivo es que la organización se mantenga en un nivel de competencia continua y simultánea de forma permanente.
4. *Análisis de impacto.*- La reingeniería se convierte en una metodología de cambio, en una respuesta sistemática a la transformación del entorno. No se requiere emprender cambios de gran envergadura para reestructurar toda la organización. Los cambios pequeños en áreas claves pueden resultar de mayor impacto por ser precisos y específicos, que cambios generales cuyo impacto puede ser superficial.
5. *Modelos y simulación.*- Resulta fundamental la capacidad de simulación de los cambios que se proponen, pues este recurso permite el ensayo y la comparación de cualquier número de diseños alternativos.
6. *Continuar el uso de los diseños.*- Los diseños trazados para los nuevos procesos de negocios no se utilizan solamente durante la implantación de los mismos para luego descartarse. Los costos del proceso de reingeniería son altos y los diseños demasiado valiosos.
7. *Asociación de los parámetros de administración.*- Para comenzar el proceso de reingeniería, el equipo del proyecto requiere acceso rápido a toda la información relacionada con los procesos de operación que se van a trabajar, los planes, los sistemas de información utilizados, los organigramas, la declaración de la misión de la organización y la descripción de funciones, al igual que muchos otros detalles de la administración, de la organización y de sus relaciones laborales.



Adicionalmente a lo señalado, existen otros planteamientos que sintetizan lo que significa el concepto de reingeniería²⁴, a saber: Definir objetivos claros y alcanzables y dividir proyectos en unidades manejables, para concentrarse en los avances.

1.1.3. Calidad Total

La Calidad Total es otra tecnología administrativa, que ha sido implantada exitosamente en algunas dependencias del gobierno federal (la extinta SECOFI, la SHCP y SEP, entre otras) y que representó uno de los principales temas del discurso oficial.

El enfoque de calidad tiene sus orígenes en los años cincuenta, en el lejano oriente, específicamente en el Japón, marcando un cambio fundamental de la cultura administrativa. Este fue promovido por W. Edwards Deming y Joseph M. Juran.

W. E. Deming introdujo el concepto de Calidad Total, la idea central es que primero se planea la calidad y después se construye durante el proceso, de esta manera la calidad ya estará incorporada en el producto. La verificación sirve entonces para pasar a una cuarta etapa, que es actuar en caso de que discreparan los resultados de lo planeado.

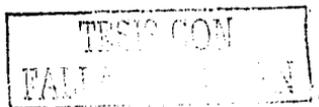
De este planteamiento se desprende la gran importancia del autocontrol en cada una de las fases y por cada uno de los participantes del proceso. Por ello, se enfatiza la utilidad del análisis estadístico de la calidad y de controlarla simultáneamente en la fabricación del producto²⁵.

Otra cuestión central en la propuesta de Deming, y que K. Ishikawa ha desarrollado ampliamente, fue romper el mito del supuesto dilema entre calidad, productividad y costos; señalando que los tres aspectos son parte de un todo, por lo que no pueden seguir caminos separados y avanzar en direcciones contrarias²⁶.

²⁴ Kamilla, Marco. "Reingeniería y Administración Japonesa" en *Revista Quehacer* No. 101. Perú. 1991. p. 2.

²⁵ Acle Tomassini, Alfredo. *Planeación estratégica y control total de calidad*. México. Grijalbo. 1990. pp. 133-134.

²⁶ Kasiri, Ishikawa. *¿Qué es el Control Total de Calidad? La modalidad japonesa*. Colombia. Norma. 1986. p. 41.



En tanto, J.M. Juran enfatiza la necesidad de entender la calidad como una responsabilidad de todos los integrantes de la empresa y de no atribuirla únicamente a las áreas de proceso. Este enfoque se funda en la idea del trabajo en equipo como un medio para mejorar la calidad²⁷.

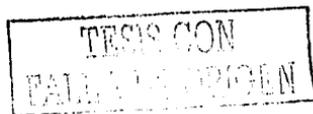
El desarrollo de esta herramienta de cambio, permite identificar cinco generaciones del enfoque de calidad:

1. *En una primera generación, en la década de los cincuenta, se considera más importante la cantidad que la calidad.*
2. *En los años sesenta, la calidad se centra en el cliente y su satisfacción. A esta etapa se le conoce como la primera revolución del consumidor, donde la idea del marketing tiene su auge, al mismo tiempo se desarrolla la idea de los círculos de calidad.*
3. *La tercera generación se desarrolla en el marco de la crisis, lo que ocasiona una regresión a la primera generación. Se desarrolla el concepto de Calidad Total porque permite abarcar todas las áreas de la organización, posibilitando la reducción de costos.*
4. *La cuarta generación consiste en una adecuación a los requerimientos latentes, una automatización de los procesos. Se destaca la segunda revolución del consumidor, retomando la satisfacción del cliente hasta el punto de generar nuevas necesidades.*
5. *La quinta generación se centra en la Calidad Total como sistema.*

Así, el enfoque de calidad permite establecer mecanismos de adecuación ante necesidades cambiantes, instando a las organizaciones a preguntar a sus clientes qué quieren, para luego orientar sus procesos hacia ellos. La administración de calidad pone de cabeza el esquema organizativo tradicional, e insiste que los clientes son lo más importante para una organización²⁸, siguiéndole quienes sirven a los clientes directamente (el personal) y la administración que está para decir quienes sirven a los clientes.

²⁷ Acle Tomassini, Alfredo. *Retos y Riesgos de la Calidad Total. Preguntas básicas*. México. Grijalbo. 1994. p. 172.

²⁸ Montoya G., Héctor M. *¿Calidad Total o Reingeniería? En Económicas el Colombiano* Medellín. 1996. p. 1.



El enfoque de calidad ha requerido una adecuación a las necesidades que enfrentan los gobiernos actualmente. Un mayor acercamiento al cliente se refiere a escuchar la voz del ciudadano, y a partir de lo que ella exprese, se deben rediseñar procesos, servicios, planes y programas de trabajo y la forma de evaluar la gestión del gobierno.

Originalmente, es necesario establecer la línea que separa a estas dos tecnologías administrativas, reingeniería de procesos y calidad total, ya que entre ambas existen semejanzas pero al mismo tiempo se destacan diferencias sustanciales.

La calidad total una vez implantada como filosofía e interpretada como actitud permanente, se convierte en mejoramiento continuo y no implica el cambio estructural, que es parte integral de la reingeniería de procesos. La calidad total o mejoramiento continuo y la reingeniería de procesos tienen algunas cosas en común. Las semejanzas entre las dos estrategias incluyen:

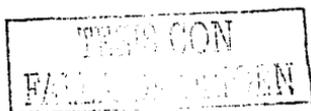
- *Enfoque entre los requerimientos del cliente*
- *Rompimiento de paradigmas y reglas*
- *Confianza en la responsabilidad y competencia de los empleados*
- *Necesidad de políticas complementarias de recursos humanos*
- *Necesidad de compromiso de la "alta gerencia"*

Algunas personas insisten en que la diferencia entre las dos estrategias son solamente de forma y de intensidad, y que la calidad, precisamente por ser total, deja abierta la posibilidad de aplicar lo que pregona la reingeniería.

Por último, las diferencias más sobresalientes entre la Reingeniería de Procesos y la Calidad Total, son:

- *La orientación a procesos a lo ancho de la organización, y*
- *El cambio radical involucrado al efectuar el rediseño de todo el proceso.*

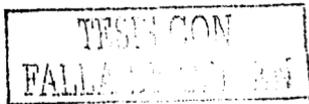
La incorporación de esta tecnología o herramienta para implantar el cambio en las administraciones públicas, ha despertado una polémica sobre la especificidad de la administración de lo público y de lo privado. Dos décadas



de experiencia en estos procesos de cambio permite contar con un cúmulo de casos prácticos que pueden dar lugar a una evaluación más objetiva.

En cada caso se requiere evaluar el contexto de la experiencia, ya que se han dado en tradiciones administrativas distintas. Baste señalar la diferencia entre gobiernos que cuentan con servicio civil de carrera consolidado, con los que carecen de él o los que conviven con grupos de ciudadanos que evalúan legal y sistemáticamente la administración y los que no cuentan con ellos. Es el caso de muchos esfuerzos de cambio que ha documentado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en diversos países del mundo.

En este sentido, este trabajo tiene como propósito aportar la experiencia de una administración local tan compleja como la del Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal. No sólo en términos de la dimensión del gobierno, sino bajo la circunstancia específica de vivir la transición al pasar de ser una dependencia del gobierno federal a un gobierno local y la conurbación con otras entidades federativas de la República Mexicana.



1.2. El Cambio en el Mundo

Los gobiernos en el mundo se han dado a la tarea de realizar reformas de gran envergadura que permitan recuperar, por un lado, su legitimidad ante los ciudadanos; y por otro, la efectividad en su acción para consolidar y fortalecer a las sociedades que gobiernan y a los Estados en los que se integran.

A partir de la década de los ochenta, cuando en muchos países las economías estaban siendo colapsadas como consecuencia de un ciclo económico que derivó en una crisis de sobreproducción, aunada a una mala administración gubernamental, se determinó la urgencia de transformar a los gobiernos para mejorar las condiciones nacionales.

Diez años después, inmersos en una creciente internacionalización del comercio, la informatización de las sociedades y de procesos de integración económicos y políticos nunca antes explorados, como la Unión Europea, se fortalece la "globalización" del mundo. Proceso en el que sin duda emerge una nueva división internacional del trabajo, pero se mantiene la constante, paradójicamente, de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos nacionales.

Así inicio un movimiento mundial que exigía un mejor gobierno pero más pequeño; es decir, un gobierno competitivo, eficaz y productivo, pero que redujera sus límites de actuación y su tamaño al máximo. Además, los ciudadanos exigían un gobierno más cercano y "amistoso", con el que pudieran interactuar localmente, a través de trámites sencillos y servicios públicos eficaces.

El deterioro económico y social a nivel mundial impactó directamente lo político. Surgieron nuevos movimientos sociales y políticos como las "organizaciones no gubernamentales", asumiendo actividades en las que los gobiernos no tenían capacidad para atender o simplemente no les asignaban relevancia en la agenda nacional.

Por otro lado, se crearon diferentes espacios políticos, algunos todavía bajo las figuras de partidos políticos, cuyos líderes e integrantes eran miembros del sector empresarial. Orientando sus consignas y la búsqueda de votos a dotar de una imagen de gobierno distinta, basada en estrategias y esquemas de la iniciativa privada.

La crisis económica mundial obligó a la mayoría de los países desarrollados a considerar la transformación inmediata de sus aparatos gubernamentales, tanto en lo interno como en sus relaciones externas.

En lo interno, el redimensionamiento de la estructura y el rediseño de procesos orientados hacia la satisfacción del cliente-usuario-ciudadano están presentes en una gran mayoría de intentos de cambio de las administraciones públicas en el mundo.

En lo externo, la relación entre gobierno y sociedad demandaba una transformación radical del gobierno omnipresente, omnisciente y omnipotente, por un gobierno innovador, ágil, responsable y local. De ahí, que la relación entre los distintos niveles de gobierno se modifique como resultado de lo que en Estados Unidos se proclamó como “Nuevo Federalismo”, consolidando las responsabilidades de los gobiernos locales.

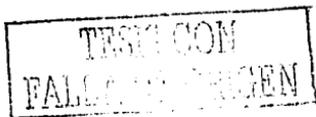
Las circunstancias comunes que obligaron hace ya veinte años a los países desarrollados y que paulatinamente adoptaron las economías emergentes, a realizar una reforma no sólo de sus gobiernos, sino de los Estados, fueron:

- *Estilo de decisión con amplia discrecionalidad y bajo componente público en la gestión*
- *Predominio del orden federal de gobierno sobre los órdenes estatal y municipal*
- *Gestión Gubernamental directa que se tradujo en una alta burocratización*
- *Fuerte regulación de las actividades económicas*²⁹

A nivel internacional, la Reforma del Estado se orientó a:

- *Construir una nueva relación Estado-sociedad*
- *Promover la descentralización*

²⁹ Moreno, Roberto. *Reforma del Estado, reforma del gobierno*. Presentación en el Diplomado de Políticas e Instrumentos de Seguridad Pública. México INAP. 2001. p. 3-6.



- *Promover la transición democrática (en aquéllas economías emergentes en las que fuera necesario, como la nuestra y otras economías de países latinoamericanos)*
- *Respetar el pluralismo político, la competencia y la alternancia*
- *Reconocer la opinión pública*
- *Ciudadanizar los procesos político-electorales*
- *Desincorporar las entidades paraestatales*

Todo ello bajo dos vertientes. La vertiente político-electoral, con el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y sociales que representaban a grupos importantes de electores. Y la vertiente administrativa "... el papel del aparato público del Estado, las reformas se orientaron a poner a tono la estructura gubernamental del país y su injerencia en la economía. Estrategia que corresponde al papel que el modelo económico global asignó a los Estados-Nación de nuestra región en la época contemporánea".³⁰

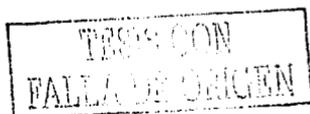
Bajo esta vertiente describiremos los procesos internos de reforma en tres países desarrollados a nivel nacional, para después recapitular algunas de las experiencias realizadas en gobiernos locales de distintas latitudes.

La idea que subyace en los esfuerzos de modernización administrativa está asociada a la necesidad de fortalecer la racionalidad económica de los países que los realizan.

Estos esfuerzos los podemos integrar en cuatro rubros principales:

- *Descentralización.*- La reorganización del Gobierno y el traslado de competencias, bajo los enfoques de la descentralización y la desconcentración.
- *Calidad en el Servicio.*- Con el objetivo de reducir sus costos, satisfacer las crecientes demandas generadas por el cambio demográfico, social y económico; mejorar la eficiencia y eficacia y responder a las demandas de una mejor actuación y desempeño frente a los consumidores.

³⁰ Paredes, Beatriz en Moreno, Roberto. *Ibid.* p. 7.



- *Desregulación.*- Orientada a la actualización y rediseño de los marcos jurídicos y normativos, bajo principios de claridad, transparencia y efectividad.
- *Estatuto para el servidor público.*- Integración de un estatuto para los servidores públicos en el que se consoliden la profesionalización del servicio y se redefinan y transparenten los sistemas de remuneración, bajo mecanismos de evaluación del desempeño institucional e individual.

Es importante mencionar que Francia, Reino Unido y Portugal han promovido transformaciones significativas y de gran trascendencia en estos cuatro rubros, conformando programas de modernización administrativa planificados e integrales, con resultados positivos para la ciudadanía.

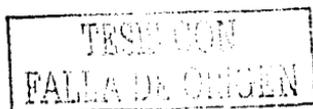
• **Descentralización**

Francia y el Reino Unido tienen una larga tradición de gobiernos democráticos y de gobiernos locales consolidados, en los cuales la descentralización se ha venido fortaleciendo en los últimos años.

En el caso de Francia es esencial distinguir la existencia de gobiernos subnacionales y distritos administrativos, que generalmente coinciden en términos del espacio de sus jurisdicciones para cuestiones como registro civil y la organización de elecciones; en otros aspectos, como la recaudación de impuestos prediales y de agua, se consideran entidades independientes. Los gobiernos subnacionales integran a su vez a casi 37,000 municipios y cerca de 400 departamentos y 26 regiones³¹.

Hasta 1982, se determinó a través de un Plan de Descentralización, otorgar plena independencia a las regiones y departamentos en áreas clave como la educación, medidas de apoyo económicas y transporte local. Este Plan también permitió asignarles a las municipalidades la responsabilidad para construir y dar mantenimiento a escuelas; sin embargo, el gobierno central sigue definiendo la política educativa nacional.

³¹ OECD. *Managing Across Levels of Government*. PUMA. USA. 1997. p. 165.



El Reino Unido integrado por Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, está administrado a través de una serie de departamentos centrales y organizaciones subsidiarias. En el caso de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, también cuentan con un departamento "nacional", que integra la mayoría de responsabilidades en cuanto a definición de políticas públicas internas se refiere. Además cuentan con su propio Secretario de Estado en el Gabinete.

Los gobiernos subnacionales del Reino Unido están conformados por figuras administrativas y políticas tales como los Consejos de los Condados, los Consejos Distritales, los Consejos Parroquiales y los Consejos Comunitarios.

En los últimos 15 años, paradójicamente, ha habido cierta centralización del poder político-administrativo, con el objeto de definir y consolidar las directrices nacionales, los estándares e indicadores de desempeño para la integración de las políticas públicas. Sin embargo, en paralelo se ha llevado a cabo un movimiento contrario o "complementario" a través del cual se consolidaron las "Cartas del Ciudadano", para otorgarles a éstos, los elementos normativos que les permitan exigir niveles de calidad en los servicios que utilizan. Recientemente, los gobiernos locales han enfatizado la importancia de garantizar los servicios antes que proveerlos directamente.

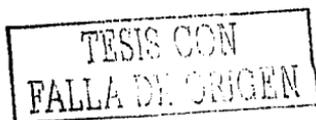
Portugal es una República y un estado unitario que mantiene algunos aspectos tradicionales de los países centralizados. Actualmente, tiene dos niveles de gobiernos locales: las municipalidades y las parroquias o *freguesias*.

En 1995, el Gobierno asignó a la transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos locales, un valor importante dentro de la agenda política nacional; particularmente en áreas como asistencia preescolar, vivienda social, seguridad pública, recaudación de impuestos y asuntos ambientales.

- **Calidad en el Servicio**

En el rubro de calidad en el servicio, los tres países reflejan la influencia de sus sistemas y tradiciones, tanto en la administración pública como en la provisión de los servicios.

Sin embargo, en todos coincide una estrategia de cambio de arriba hacia abajo, en la que los más altos niveles políticos están involucrados directamente y han tenido particular interés en promover las fuerzas locales de sus estructuras político-administrativas.



En el caso francés, el primer esfuerzo público por fomentar la calidad a través de la creación de círculos de calidad data de 1985. Su desarrollo fue promovido por el Ministerio de Servicio Público, el cual estima que para 1988 existían aproximadamente 3,000 círculos de calidad en el sector público³².

Posteriormente el gobierno francés aplicó una serie de principios como la simplificación de procedimientos, la transparencia, la obligación de mantener informado al público y la necesidad de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Estos principios se incorporaron en las "Cartas de Servicio Público" adoptadas en 1992, diseñadas para hacer al usuario el punto focal de la dependencia pública y para mejorar la calidad del servicio.

En el marco de los procesos de calidad y descentralización, el Reino Unido inicia la operación de programas de reforma del sector público con el objeto de entregar mejores resultados contra el dinero gastado. La "Iniciativa de Administración Financiera y la Oferta Competitiva Obligatoria", mediante la cual el gobierno privatiza una serie de servicios públicos y otros los contrata, se retoma para integrar la *Carta del Ciudadano* en 1991.³³

En un programa de diez años, las *Cartas* han cubierto detalladamente cada uno de los principales servicios públicos, estableciendo las normas de servicio y lo que la gente puede hacer si éstas no se cumplen. Los principios en las que se basan son: su carácter normativo, información y transparencia, posibilidad de elección y consulta, cortesía y espíritu de servicio, hacer correctamente las cosas y otorgar valor al dinero que gastan los ciudadanos en los servicios públicos .

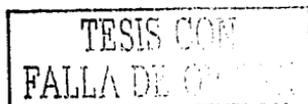
La evaluación de éstas *Cartas* se realiza anualmente y es una de las iniciativas de calidad más acabadas que existen en la gran mayoría de los países que han iniciado procesos de modernización administrativa.

En el caso de Portugal, la aprobación de la *Carta de Calidad* durante 1993³⁴ marcó la consolidación de la calidad en la administración pública portuguesa, reconociendo que el mejoramiento de los servicios públicos es de crucial importancia para el desarrollo y la competitividad de la economía nacional.

³² OECD. *Responsive Government: service quality Initiatives*. PUMA. England. 1996. p. 57-71

³³ *Idem*. p. 67-71

³⁴ *Idem*. p. 47-56.



La *Carta de Calidad* se fundamentó en políticas previas, pero introdujo un nuevo compromiso con el ciudadano, al definirlo como el "interés principal focal de servicio y juez de la calidad"³⁵. Adicionalmente, se creó un sistema de información para los ciudadanos y una Carta de Calidad por Sectores e Indicadores de Calidad, en la que se definen los estándares de desempeño y atributos de los servicios públicos.

• Desregulación

Tanto Francia, Inglaterra como Portugal han desarrollado esfuerzos significativos para desregular sus procedimientos administrativos. Francia ha puesto una especial atención en los procedimientos de desregulación y simplificación administrativa, a través del Comité para la Simplificación de los Procedimientos Administrativos y el Comité Regulador de la Codificación, órganos que se reúnen periódicamente para analizar el rediseño de los procedimientos administrativos, fundamentado en los principios de claridad, transparencia y efectividad.

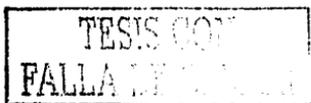
En Reino Unido desde 1980, bajo la "Iniciativa de Desregulación" se ha revisado la normatividad y los procedimientos administrativos a nivel local, particularmente de los sistemas para el otorgamiento de licencias y certificaciones. El gobierno central junto con los gobiernos locales, la Unidad de Desregulación y la *Home Office* ha impulsado a las autoridades locales a simplificar y desregular sus procedimientos, reduciendo también los períodos de respuesta³⁶.

Para 1994, dicha Iniciativa ha promovido que la mayoría de las agencias nacionales adopten y apliquen el "Código de Esfuerzos", basado en los principios de apertura, transparencia y equidad.

En el Reino Unido los procesos de desregulación también han sido ejemplificatorios para el resto de los países inmersos en procesos de esta naturaleza.

³⁵ *Idem*, p.65

³⁶ OECD. *Managing Across Levels of Government*. Op. Cit. p. 389-404.



Por su parte, Portugal aprobó una primera versión del “Código de Procedimientos Administrativos” en 1980, estableciendo un marco jurídico con enfoque hacia el ciudadano. Este Código contempla el derecho a la información y a ser consultadas las partes interesadas antes de tomar las decisiones esenciales. Sin embargo, este documento no estaba vigente por decisión de la autoridad política.

• Estatutos para el Servidor Público

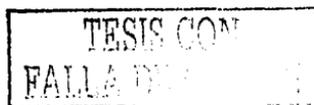
Francia y el Reino Unido cuentan con añejos sistemas de servicio público de carrera basados en competencias y desempeño, tanto en lo individual como en lo institucional. En este rubro, ambos países integraron esquemas novedosos para motivar a los funcionarios que participaban en los procesos de calidad, o bien, que tenían responsabilidades especiales o cuyos puestos requerían formaciones especiales. Así mismo, se reforzó la idea de la capacitación como parte integrante del contrato con el personal administrativo.

Francia en 1990, creó una “nueva bonificación indexada”, además de considerar pagos de tiempo extra, suplementos al salario y bonos de desempeño, como parte de una política regular de incluir a la calidad del servicio dentro de una compensación global. Por su parte, el Reino Unido ha desarrollado también una serie de estrategias para compensar la calidad en el servicio, bajo diferentes denominaciones, y los gobiernos locales han definido los montos y frecuencia de pago de estas compensaciones.

En Portugal la modificación del sistema social del servicio público se orientó a definir un sistema de evaluación del desempeño y así, transformar las estructuras salariales y de compensación para los funcionarios.

Asimismo, se llevó a cabo una reforma de la estructura salarial del servicio público de gran importancia en 1989. Ante la falta de equidad interna y competitividad externa, así como la existencia de una diversidad de complementos salariales, como consecuencia la reforma vino a ordenar las categorías salariales y a reactivar el escalafón de manera transparente³⁷.

³⁷ OECD. *Responsive Government: service quality initiatives*. Op.Cit. p. 73-79.



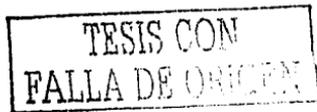
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reportado que prácticamente los 29 países miembros que participan en ella han llevado a cabo programas de modernización administrativa, particularmente "iniciativas de calidad" para mejorar el desempeño gubernamental en la prestación de servicios públicos.

A través del Servicio de Administración Pública de la OCDE (PUMA) se ha brindado asesoría a países miembros que instrumentan este tipo de acciones. Según su propia evaluación, Francia, Reino Unido y Portugal han llevado a cabo programas de cambio de gran envergadura con resultados positivos y que se han sostenido. Por ello es que se seleccionaron como modelos integrales de programas de modernización administrativa realizados a nivel local para este documento.

A nivel local, es decir, en otros órdenes de gobierno no nacionales, como los municipales, estatales o regionales, muchas de estas iniciativas de cambio se han retomado como parte de un acuerdo nacional. Sería el caso de los gobiernos locales de los países analizados anteriormente. Pero también existen niveles de gobierno que con relativa autonomía han desarrollado e instrumentado procesos de cambio para mejorar el servicio público.

A continuación, revisaremos algunos ejemplos de gobiernos subnacionales que en la última década, motivados por ser un punto directo de contacto con la ciudadanía³⁸, han reconocido sus deficiencias en la prestación de servicios y realización de trámites, diseñando estrategias de mejoramiento institucional; aunque no necesariamente en todos los casos se instrumentaron programas de modernización administrativa integrales, que incluyeran los cuatro rubros de descentralización, calidad en el servicio, desregulación y fortalecimiento del sistema social burocrático.

³⁸ El papel estratégico de los gobiernos locales en el marco de la globalización ha sido estudiado ampliamente por Friedmann y Sassen -1991-1995-, definiendo que las grandes concentraciones demográficas se han convertido en "ciudades mundiales", en las que lo global tiene un segundo nivel de importancia frente a lo local. Friedmann, J. And Wolf, G. *World city formation: an agenda for research and action*. USA. International Journal for Urban and Regional Research, Sassen, S. *The global city: New York, London, Tokyo* Princeton University Press. USA. Princeton. 1991. p. 29.



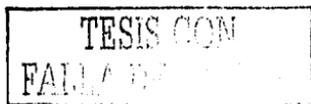
Los gobiernos locales que ejemplificaremos corresponden en su mayoría a gobiernos que administran ciudades y que buscan una mejor calidad de vida para sus ciudadanos, además de considerarse gobiernos democráticos que requieren del voto del electorado para continuar siendo los administradores de esas ciudades. La intención es encontrar elementos afines al proceso de cambio que se llevó a cabo en la administración pública del Distrito Federal.

Muchas de estas administraciones públicas locales han adoptado una gama cada vez más amplia de instrumentos de lo que se ha considerado como la gerencia pública o la nueva gestión pública, particularmente aquellas integrantes de economías emergentes. Este modelo en tanto se aplica a la administración pública, puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado:

- *Delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía -agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales- permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- *Orientación hacia el desempeño.* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
- *Orientación hacia el cliente.* El informar y escuchar a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.³⁹

En esta perspectiva, megaciudades o ciudades mundiales como Nueva York, han llevado a cabo procesos de descentralización no sólo para estar más cerca de la ciudadanía, sino también al interior del propio gobierno local para lo cual han recurrido a la descentralización de decisiones. El Departamento de Sanidad y el de Policía de la ciudad de Nueva York promueven que los

³⁹ Shand, David en Losada i Marrodán Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* México. BID. 1999. pp. 78-79.



empleados operativos tomen parte en las decisiones y planteen opciones para mejorar los resultados, es decir, están facultados para hacerlo.

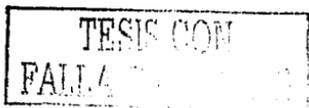
En Estados Unidos, las ciudades han explorado alternativas novedosas para la toma de decisiones de forma descentralizada no sólo en el ámbito local, sino también en el regional. Así, coexisten "Ciudades Gemelas" como las de Minneapolis y St. Paul en Estados Unidos⁴⁰, en dónde un consejo metropolitano a través de convenios legales, ha desarrollado un enfoque regional para beneficio del área, tomando como premisas básicas la descentralización y la participación ciudadana.

Portland, Oregon tiene un acuerdo similar con los tres condados y 24 municipios que integran el área metropolitana. Ciudades como Indianápolis-Condado de Marion y Nashville-Condado de Davidson se fusionan con condados o municipios circundantes y con problemas comunes; lo cual tiene una gran ventaja, de acuerdo a la legislación norteamericana, puesto que logran ampliar la base fiscal, pero los servicios se prestan de manera descentralizada.

La desregulación es un proceso adoptado desde diferentes ópticas por los gobiernos con programas de modernización en marcha. Estas ópticas, dependen fundamentalmente del grado de efectividad de las normas y esquemas jurídicos en los que se desarrolla la gestión gubernamental. Aquellos gobiernos -nacionales, locales o regionales- con estados de derecho débiles emprenden programas de desregulación importantes paradójicamente, en busca de ordenar lo desordenado. Mientras que países con estados de derecho sólidos permanecen con sus sistemas jurídicos, pero siempre buscando la efectividad de los órganos reguladores.

La ciudad de Buenos Aires, Argentina, la Primera Municipalidad de Santiago de Chile y el Municipio de la Paz, Bolivia desarrollan propuestas de desregulación orientadas a facilitar el cumplimiento de requisitos en la tramitación de servicios públicos. Pero el proceso de desregulación va más allá de la transformación de normas o procedimientos, al ir acompañado de una transformación de reglamentos y leyes que se votan a nivel nacional.

⁴⁰ Narver, Betty Jane. *Modernización Administrativa en Ciudades Norteamericanas*. Ponencia del Seminario Estrategias y Perspectivas para la modernización administrativa en grandes metrópolis. *Op. Cit.* p. 30-52.



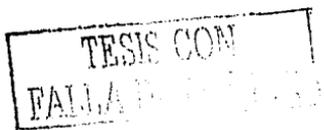
Estados Unidos ha impulsado la desregulación pero orientada hacia el mercado. Madison, Wisconsin; Washington, D.C. y Austin, Texas integraron un "Check Book", un catálogo de trámites y procedimientos gubernamentales públicos que han sido diseñados con base al "mercado" en el que se aplican. Los mercados pueden ser el de educación pública, el de salud, el ambiental, entre otros.⁴¹

En cuánto a iniciativas de calidad en el servicio es preciso destacar que los gobiernos locales o subnacionales conducen sus procesos de modernización hacia la obtención de categorías o estándares de calidad, como el ISO 9000, o normas de calidad reconocidas localmente a través de "cartas" con carácter normativo. Ciudades como las de Texas, en el marco de la iniciativa del entonces vicepresidente Al Gore, la National Performance Review (Revista Nacional del Desempeño) han publicado parámetros de referencia respecto del desempeño de las oficinas públicas, vinculándolo al financiamiento que reciben para cumplir sus funciones.

Otros gobiernos locales apuestan a mejorar la calidad de los servicios, reduciendo el número de servicios que deba prestar el sector público. Privatizar como una opción para reducir déficits presupuestales y responsabilidades que el sector empresarial está dispuesto a asumir. En Buenos Aires, la compañía de gas, el suministro de electricidad y los teléfonos están en manos privadas, al igual que los servicios sanitarios y de agua bajo el esquema de concesiones. La ciudad de Lima en Perú, inició el proceso de privatización de las compañías de gas y electricidad y en Caracas, Venezuela el servicio eléctrico, de agua y de teléfonos están administrados por la iniciativa privada.

En Estados Unidos la estrategia de privatización es sin duda alguna, una de las aplicadas con mayor frecuencia para hacer efectivos y productivos los servicios públicos y rentables las obras públicas. Desde San Diego hasta Long Island y desde Tampa hasta Seattle, las ciudades medias experimentan la privatización de distintos servicios públicos, o bien, la creación de organismos con participación privada para llevarlos a cabo. Sin embargo, ante las controversias que la privatización refleja, se ha desarrollado un enfoque de competencia entre el sector público y el sector privado.

⁴¹ Ver *Política reglamentaria basada en el mercado: incentivos en lugar de órdenes* en Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. USA. Addison-Wesley Publishing, 1994, p. 32.



Estos organismo públicos y empresas privadas presentan propuestas técnicas y económicas para desarrollar ya sea una obra pública, o bien, prestar un servicio público. Así, en Nueva York se descubrió que al departamento responsable de limpiar la nieve le costaba 49 dólares recolectar una tonelada, mientras que a contratistas privadas les implicaba un costo de 17 dólares por tonelada. Por otro lado, en Phoenix, el sistema de salud mental rivaliza directamente con las ofertas privadas que existen en la ciudad.

Competir es una acción común para el sector privado. Para el sector público ahora es más común. Ambos sectores se ven obligados a responder con efectividad y a costos razonables a demandas cambiantes de sus clientes. La ventaja más obvia de la competencia consiste en la mayor eficiencia: más acciones por el mismo dinero.⁴²

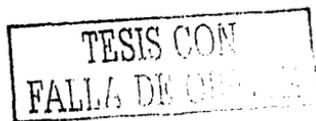
Así mismo, se fomenta la competencia entre organismos públicos para realizar servicios públicos. Pero sectores como el educativo, son considerados por los estadounidenses muy lejanos a abrirse a la competencia. Esta objeción reside fundamentalmente en la falta de garantías de igualdad y equidad para todos los alumnos norteamericanos, provenientes de etnias y estratos económicos distintos. En Harlem Este y Minnesota se han desarrollado estrategias de opciones y alternativas para que los padres puedan escoger el mejor servicio educativo.

Los gobiernos locales y aún los nacionales deberían enfatizar las estrategias que permitan organizarse y reorganizarse en células o espacios más reducidos, en las que los tramos de control, de supervisión y de operación también estén más cerca de los ciudadanos, de las comunidades, de la gente. Para cada actividad hay una cierta escala apropiada y cuanto más activa e íntima sea esa actividad, más pequeño será el número de gente que puede tomar parte y más grande es el número de relaciones que es necesario establecer.⁴³

Las sociedades tienden a crear gobiernos para coordinar las fuerzas, tanto positivas como negativas, que de ella emergen. Las relaciones entre ambos entes debe fundamentarse en organizaciones más cercanas, más pequeñas, más ciertas y más confiables. Después de todo, el fin último de los estados, de sus gobiernos es el bienestar de los seres humanos como medio de vida, no como pretensión demagógica.

⁴² *Idem.* p. 31.

⁴³ *Idem.* p. 99.



1.3. La Modernización Administrativa en el Distrito Federal

La Ciudad de México es suma de valores y tradiciones, que día con día conviven y se conjugan en la dinámica de la sociedad capitalina.

El Distrito Federal es el asiento de los poderes federales y además, es el eje del sistema político y económico de la República Mexicana. Su papel como protagonista del devenir nacional lo sitúan como un espacio de grandes contrastes y enormes potencialidades en lo individual y también en lo colectivo.

La "ciudad de los palacios" alberga a una de las concentraciones demográficas más grandes del mundo. Más de 8.6 millones de personas viven en una extensión de 1,449.9 kilómetros.

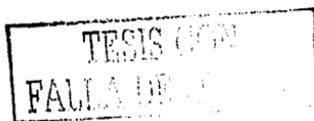
Sin duda, la capital del país es una ciudad en movimiento. Diariamente la visitan más de 4'000,000 de personas; 2'500,000 vehículos circulan por sus calles; se consumen más de 2'500,000 litros de agua y 24,000 toneladas de alimentos; produciéndose 14,000 toneladas de basura.⁴⁴

Además, la capital de la República es testigo de un sinnúmero de actos masivos, que van desde la protesta hasta el festejo y las manifestaciones culturales. Semestralmente se realizan en promedio, cerca de 1,300 actos masivos de protesta y por demandas con alrededor de 1 millón 500 mil participantes.

El Distrito Federal concentra alrededor del 17% del total de museos a nivel nacional, en los que se presenta casi una cuarta parte de las exposiciones en el país. Asimismo, tiene el mayor número de foros artísticos de cualquier entidad federativa: 31% del total nacional...Cuenta con más de mil bibliotecas. Finalmente, hay una gran concentración de universidades y centros de investigación de nivel superior: de un total de 1,533, 12% se encuentran en el Distrito Federal.⁴⁵

⁴⁴ DDF. *Indicadores de Competitividad y Calidad de Vida del Distrito Federal*. Documento Interno. México, DDF. 2000. p. 2.

⁴⁵ SEP. *Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal 2001-2006*. p. 249, en *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP-CONALITEG. 2001.



La velocidad del movimiento ciudadano, en buena medida, está apoyada por un sistema de transporte público que incluye el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), trolebuses y autobuses; realizándose a través de estos medios, diez millones de viajes-pasajero por día aproximadamente.⁴⁶

Es de mencionar que el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) alcanza una extensión de 178 kilómetros, opera con diez líneas y transporta a 4.5 millones de pasajeros en día laborable⁴⁷. Más de la mitad de los capitalinos se transportan diariamente por este medio a sus actividades; por tal motivo está considerado como uno de los servicios más eficientes que presta el gobierno de la Ciudad.

Estos datos reflejan claramente, que tener la oportunidad de gobernar la Ciudad de México es una tarea por demás difícil. Sin embargo, constituye un reto estimulante, un campo para innovar y, por supuesto, el privilegio de servir a los habitantes de esta megalópolis.

En 1995-1997, el Distrito Federal era una entidad en transición, que pasaría de ser una dependencia del Ejecutivo Federal a un gobierno local autónomo.

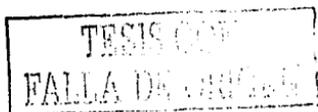
El desarrollo de la sociedad capitalina ha impulsado la consolidación de un nuevo perfil de gobierno para la Ciudad de México, en el que se plantea una participación activa y plural de la población a través de instituciones democráticas.

Oscar Espinosa Villareal, al tomar posesión como Jefe del Departamento del Distrito Federal, integró el *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (PRODDF)*, a partir de consultas populares, tomando en cuenta estas nuevas características tanto del entorno político como del social.

El Programa buscaba definir el proyecto de Ciudad que permitiera contribuir al desarrollo nacional y particularmente al mejoramiento de los niveles de vida de los ciudadanos.

⁴⁶ Idem. p. 6.

⁴⁷ Idem. p. 6.



En el Programa se establecen seis objetivos básicos:⁴⁸

- *Fortalecer la vida democrática de la Ciudad*
- *Avanzar hacia una Ciudad segura para todos*
- *Potenciar el desarrollo económico manteniendo el equilibrio demográfico*
- *Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida*
- *Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades*
- *Preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal*

El Programa señala que para lograr el fortalecimiento de la vida democrática es necesario culminar la reforma política del Distrito Federal, impulsar la participación de la sociedad organizada y fortalecer la presencia ciudadana en la política.

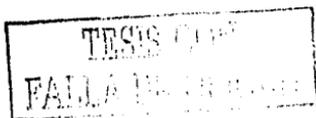
Adicionalmente, contiene un apartado específico sobre la *administración responsable del gobierno del Distrito Federal*. Este apartado indica la necesidad que la administración se conduzca de acuerdo a procedimientos y métodos avanzados para garantizar un uso óptimo de recursos. De tal manera, se estaría garantizando una administración responsable, racional, honesta que realiza sus actividades en función de los intereses de la ciudadanía en su conjunto.

La visión de una administración responsable, de acuerdo al *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*, se fundamenta en tres estrategias:

1. *Implementar un Programa de Calidad y Excelencia;*
2. *Impulsar la Alianza entre la Contraloría y los Ciudadanos; y*
3. *Auditorías en resultados y procesos de la administración.*

Cabe señalar que en el Programa no se menciona la posibilidad o el proyecto de llevar a cabo un programa de modernización administrativa, sino que a partir del Programa de Calidad y Excelencia y de otras estrategias, como la desregulación y la simplificación administrativa (enmarcadas en el objetivo de Potenciar el Desarrollo Económico), se fueron integrando posteriormente a lo

⁴⁸DDF. *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*. México, DDF. 1996, pp. 31-38.



que, a partir de 1996, se empezó a denominar Programa de Modernización Administrativa.

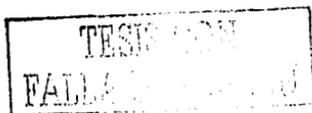
De hecho, el *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal*, si bien reflejaba una preocupación por revitalizar los esquemas o procedimientos administrativos, así como mejorar la atención a la ciudadanía, no establecía un apartado específico bajo el nombre de modernización administrativa. Esto podría justificarse, en el entendido que la modernización administrativa implica una serie de actividades que podrían estar inmersas en cualquiera de los objetivos prioritarios que se concibieron como el eje fundamental de la tarea de gobierno del Jefe del Departamento.

Pero también, es conveniente señalar que la ausencia de una definición en este sentido, provocó una serie de duplicidades entre los sectores que asumían como suya la responsabilidad de llevar a cabo los grandes objetivos planteados en el programa, aunque dentro de sus competencias estuvieran sólo una o algunas de las estrategias que se derivaban de estos seis objetivos.

Así, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal llevó a cabo la integración de programas, proyectos y subproyectos que incidían directamente en el objetivo de administración responsable, aunque desde el inicio de la administración, el titular de la Contraloría solicitó el apoyo del Oficial Mayor y de la entonces, Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional, perteneciente a esta última dependencia, para poner en marcha el Programa de Calidad y Excelencia.

En el caso de la desregulación y la simplificación administrativa en el Distrito Federal, una de las áreas de la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional, la Dirección de Simplificación Administrativa, tenía la función expresa de implementar acciones tendientes a clarificar y agilizar los trámites y servicios que el Departamento del Distrito Federal presta a los habitantes de la Ciudad de México.

Por su parte, el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico inició algunas acciones tendientes a promover la desregulación y la simplificación administrativa, para incentivar las actividades económicas de la Ciudad, de acuerdo al Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa



anunciado en el Plan de Desarrollo 1995-2000⁴⁹, Programa que se integró al Programa de Modernización Administrativa que se presentó en 1996.

Por ello, tanto la Secretaría de Desarrollo Económico como la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional duplicaron sus funciones con respecto a las funciones de simplificación y desregulación.

Sin embargo, el punto principal a rescatar es que a pesar de la inexistencia de un hilo conductor que definiera los objetivos y estrategias de la modernización administrativa en el Departamento del Distrito Federal, ésta, -la modernización administrativa,- empezó a dar sus primeros pasos de manera aislada, para que, finalmente se integrara en una sola unidad administrativa, que se crea partir de octubre de 1995: la Dirección General de Modernización Administrativa.⁵⁰

El proceso de definición de políticas de simplificación y desregulación, la consolidación como Dirección General de la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional, el liderazgo de la Contraloría General y los servicios profesionales de una consultoría, permitió la confluencia de propósitos para diseñar, coordinar e implantar un programa de cambio que abarcó, en un proceso gradual, prácticamente la totalidad del gobierno del Distrito Federal, es decir las once secretarías con que se contaba en 1995 y las 16 delegaciones.

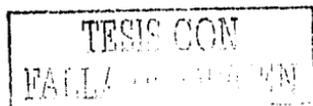
En Septiembre de 1995 y derivado del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 se presentó un compendio del nuevo marco jurídico del Departamento del Distrito Federal⁵¹, en el que se integraban los siguientes documentos:

- *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*
- *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*
- *Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.*

⁴⁹ DDF. *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. DOF. 15/01/1995. México. DDF. 1995. p. 78.

⁵⁰ *Idem*. p. 79.

⁵¹ Este marco jurídico que se presentó a finales de 1995 fue modificado por la administración que llega en Diciembre de 1997, particularmente en lo que a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se refiere, al crearse dependencias como la Secretaría de Turismo.



Estos documentos daban sustento jurídico y normativo a una nueva estructura orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en consonancia con los retos y las condiciones que tenía y enfrentaba el Jefe del Departamento.

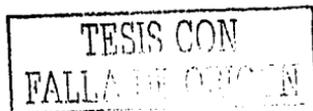
Así, el Estatuto de Gobierno, aprobado por el Congreso de la Unión en julio de 1994, precisaba los poderes que integrarían el gobierno de la ciudad; es decir, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En diciembre de ese mismo año, la Asamblea de Representantes del D.F. emitió la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) en la que se establece la cantidad y las atribuciones de las dependencias del gobierno del D.F.

De acuerdo con la LOAPDF, el gobierno se constituye por once dependencias o cabezas de sector y 75 unidades administrativas, entre las que se incluyen las delegaciones políticas, los organismos desconcentrados y empresas paraestatales.

El Departamento del Distrito Federal tenía una estructura piramidal jerárquica tradicional, compuesta por siete niveles de mando. El número de trabajadores también permaneció. En esta organización laboraban más de 200,000 personas, de las cuales aproximadamente el 6% correspondían a mandos superiores y medios; el resto es personal operativo, del cual 80% es de base y 14% son trabajadores eventuales.

Una característica adicional, que le imprime un perfil significativo peculiar, es el hecho de la presencia de ocho agrupaciones de trabajadores integrados bajo el Sindicato Único de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Cabe señalar, que una de esas ocho organizaciones sindicales es de las más grande en América Latina, nos referimos a la que aglutina a los trabajadores de limpieza.



1.3.1. Dirección General de Modernización Administrativa

Como parte de esta propuesta, surge la Dirección General de Modernización Administrativa⁵² (DGMA), retomando las atribuciones y funciones principales de la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional.

Al constituirse la DGMA se integró con las siguientes áreas: Unidad de Política Sectorial, Dirección de Organización, Dirección de Simplificación Administrativa y una Coordinación Administrativa. Posteriormente se crearon la Dirección de Normatividad Administrativa y la Dirección de Calidad.

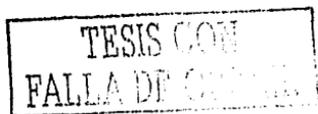
Entre las funciones principales de la DGMA se encuentran el diseño, dictaminación, adecuación y registro de las estructuras orgánicas funcionales y analíticas; el diseño, implantación y evaluación de programas de modernización administrativa, mejoramiento de la calidad de los servicios y de la atención al público; así como, la integración, coordinación y evaluación del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del D.F.

En cierto sentido, las funciones de la DGMA son de coordinación y globalización, pero también de creación e implantación. Ya que define y difunde en toda la organización, lineamientos sobre las acciones de modernización, simplificación, desregulación, entre otras, e implanta nuevas formas de organización y procedimiento.

Con la definición de sus atribuciones, esta unidad administrativa logró dar continuidad a las tareas encomendadas a su antecesora, la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional, y consolidó aquellas que todavía no se ejercían, pero que ya se habían planteado como prospectiva en el anteproyecto de presupuesto de 1996.

La Dirección General de Modernización Administrativa mantenía una estructura piramidal jerárquica tradicional. Sin embargo, integra a poco menos de 100 personas, de las cuales, el 50% fue contratada bajo el régimen de honorarios. Lo anterior, significa que su plantilla de personal no rebasaba de las 50 plazas y que en términos proporcionales, con respecto al número total de trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal (200,000), es una relación inversa.

⁵² DDF. *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Op. Cit.* p. 36.



A partir de 1997, la estructura de la DGMA se modificó operativamente.⁵³ Se reorganizó de acuerdo con las cargas de trabajo y la búsqueda de un status distinto de las áreas que la componen, para darles más fortaleza hacia el exterior.

De tal forma, se unificaron las Direcciones de Simplificación y Normatividad y la Coordinación de Calidad se convirtió en la Dirección de Calidad. Al formalizarse la estructura que venía operando, se esperaba consolidar la promoción, coordinación, facilitación y asesoría a las dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal en sus procesos de modernización administrativa.

Así, la nueva estructura se integró con características de alto desempeño, flexibilidad, reducción de niveles jerárquicos (desaparición de las Jefaturas de Unidad Departamental), basándose en procesos que respondieran a las circunstancias cambiantes de un complejo entorno administrativo como el Departamento del Distrito Federal.

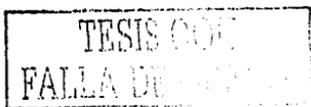
1.3.2.1. Atribuciones

De acuerdo con el Manual Administrativo de 1997, a la DGMA se le asignan las siguientes atribuciones⁵⁴:

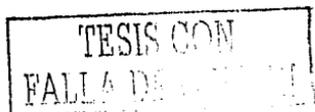
- I. Asesorar a las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, para el diseño de sus estructuras orgánicas funcionales y analíticas; de mecanismos de coordinación y procesos de trabajo, así como emitir opinión sobre las propuestas que se presenten;
- II. Dictaminar las propuestas de adecuación a las estructuras orgánicas y de los sistemas y procedimientos que formulen las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Distrito Federal;
- III. Registrar las estructuras organizacionales y ocupacionales de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del

⁵³ Con oficio No. OM/2719/97 del 18 de agosto de 1997, la Oficialía Mayor dictaminó favorablemente la propuesta de reestructuración orgánica de la Dirección General de Modernización Administrativa, con vigencia a partir del 1º de julio de 1997. *Manual Administrativo. DGMA. 15/10/1997.*

⁵⁴ DDF. *Manual de Organización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.* Documento Interno. México. DDF. 1997. pp. 5-6.



- Distrito Federal, así como analizar, evaluar y, en su caso, proponer las modificaciones que se requieran para mejorar la organización interna;
- IV. Registrar los catálogos de puestos, manuales de organización, sistemas y procedimientos;
 - V. Diseñar y operar el sistema de difusión organizacional;
 - VI. Analizar y, en su caso, utilizar las tecnologías administrativas existentes y promover su aplicación;
 - VII. Diseñar, implantar y evaluar programas de modernización administrativa y promover de común acuerdo con las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Distrito Federal, acciones de desregulación administrativa, simplificación de procesos, clarificación de trámites y requisitos y desconcentración de funciones y facultades;
 - VIII. Diseñar, implantar y evaluar, en coordinación con las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, programas de mejoramiento de la calidad de los servicios y de la atención al público;
 - IX. Integrar, coordinar y evaluar el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del Distrito Federal y rendir periódicamente, los informes correspondientes a la Contraloría General del Distrito Federal;
 - X. Apoyar las labores de las ventanillas únicas de atención al público;
 - XI. Formular y actualizar el Manual de Trámites y Servicios al Público;
 - XII. Apoyar a las entidades paraestatales del Distrito Federal en la formulación, desarrollo y evaluación de sus programas de trabajo;
 - XIII. Participar, conjuntamente con la Contraloría General, en los sistemas de autoevaluación de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal;
 - XIV. Analizar los informes de gestión que rindan las entidades paraestatales del Distrito Federal, y



XV.. Llevar el registro actualizado de la integración de los órganos de gobierno, de las entidades paraestatales del Distrito Federal y el registro de las sesiones.

Cabe señalar que este Manual se modificó al convertirse el Distrito Federal en un gobierno local.

1.3.3. Programa de Modernización Administrativa

En un esfuerzo conjunto realizado entre la Contraloría General y la Oficialía Mayor se impulsó el Programa de Modernización Administrativa, que quedó finalmente bajo la coordinación operativa de la Dirección General de Modernización Administrativa.

El Programa contó con la asesoría de una consultora, quien no sólo transfirió la metodología, sino que formó a cuatro facilitadores internos, que a su vez reprodujeron el conocimiento en otros tantos, llegando a contar con personal capacitado en todas las delegaciones y en todas las secretarías.

El Programa de Modernización Administrativa (PMA) se fue integrando a medida que se fueron definiendo las atribuciones de la DGMA. Motivo por el cual, sin existir un documento escrito que estableciera los objetivos y vertientes del PMA, se llegó a confundir con el Programa de Calidad y Excelencia, el propio Programa de Simplificación y Desregulación y otras acciones que llevaban a cabo diferentes áreas de la DGMA, y de las otras dependencias del DDF.

Es hasta 1996 cuando se define al PMA⁵⁵ como un paraguas del que penden ocho vertientes de acción:

- *Desregulación*
- *Clarificación Administrativa*
- *Sistemas de Atención al Ciudadano*
- *Indicadores y Estándares*
- *Automatización de Procesos*
- *Estructuras Orgánicas*
- *Sistema Social*
- *Calidad y Excelencia*

⁵⁵ DDF. *Programa de Modernización Administrativa en el Distrito Federal*, Op. Cit. p. 31.

Estas vertientes derivaron en acciones de trabajo específicas y que en conjunto contribuirían al proceso de modernización de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

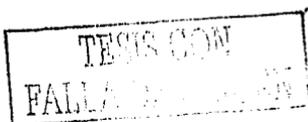
Así, la Desregulación y la Clarificación se orientaban a la actualización del marco jurídico y administrativo, bajo los principios de simplificación, agilidad, acceso a información precisa, transparencia, imparcialidad y el de buena fe.

Los Sistemas de Atención al Ciudadano como vertiente, se inscribían en el proceso de creación de áreas de orientación, información, recepción de documentos y resolución de trámites y prestación de servicios. Para ello, se integraron las Ventanillas Únicas y los Centros de Servicios y Atención Ciudadana, que iniciaron operaciones en las delegaciones políticas y que paulatinamente se crearon en otros puntos de contacto entre el Gobierno del D.F. y los ciudadanos.

La vertiente de indicadores y estándares tenía como propósito definir un sistema de medición y evaluación del desempeño, en términos de tiempo, costo y eficacia. Por su parte, la automatización de procesos estaba referida a la utilización de nuevas tecnologías, tanto informáticas como administrativas, en los servicios y trámites que prestaba el gobierno.

Habida cuenta que todo proceso de modernización debe contemplar la revisión, modificación y diseño de estructuras organizacionales acordes con los principios rectores del proceso, cabe señalar, que a partir de 1995, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transfirió al DDF la facultad de dictaminar sus estructuras orgánicas y ocupacionales, lo cual trajo como consecuencia la integración de una metodología que definió cuatro modelos organizacionales básicos: procesos, servicios, segmento de mercado y usuario. Así mismo, el diseño y rediseño de estructuras se basó en los principios de horizontalidad, alta responsabilidad, multihabilidades y flexibilidad.

La parte "técnica" de un proceso de modernización estaba contemplada en las vertientes de desregulación, clarificación, sistemas de atención al ciudadano, indicadores y estándares, automatización de procesos y estructuras orgánicas.



La parte “cultural” derivaría de las acciones establecidas en las instancias del sistema social y de calidad y excelencia. En ellas se definiría la transformación cultural de la organización, estimulando un enfoque participativo, de trabajo en equipo, desarrollo de habilidades, facultación, profesionalización, servicio civil de carrera, remuneración y mejora continua.

Adicionalmente, la vertiente de calidad y excelencia derivó en el Programa de Calidad y Excelencia⁵⁶ (PCE) cuyo objetivo era propiciar una cultura de calidad que se tradujera en elevar la productividad y la calidad de los servicios que presta el DDF a favor de la ciudadanía bajo el enfoque del “cliente”.

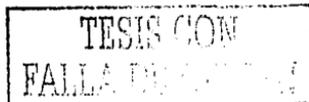
El Programa se fundamentó en cinco factores principales: el liderazgo de los altos niveles jerárquicos para conducir el cambio y motivar al personal; la reingeniería para rediseñar procesos críticos; el modelo de atracción para definir una visión de lo que se pretendía lograr; concientización y reconocimiento, al reforzar continuamente los méritos y la excelencia al trabajo; por último, resultados a corto plazo, que otorguen credibilidad al Programa y motiven al personal involucrado.

Los objetivos del Programa de Calidad y Excelencia se orientaron principalmente a rediseñar procesos sustantivos en las once dependencias del DDF y en las áreas de atención al público, primero en dos delegaciones –como una prueba piloto- para posteriormente, replicar el modelo en el resto de las demarcaciones políticas. Además, se integraron al PCE, tres procesos horizontales, globalizadores, -administración de personal, administración de recursos materiales y administración de recursos financieros- cuyo rediseño supondría un gran impacto no sólo al interior de la organización sino también en beneficio de la ciudadanía.

En términos generales, la modernización del Departamento del Distrito Federal contemplaba la transformación tanto de las leyes primarias como secundarias de la organización, siguiendo a Tocqueville.

Sin embargo, su desarrollo y evolución no fue paralelo, ni siquiera acompasado. Para muchos, al interior de la organización, eran desconocidas las vertientes “técnicas” como parte del proceso de cambio. En realidad, se asumían como atribuciones que debía ejercer la DGMA. Otro factor que contribuyó a ésta circunstancia, fue el hecho de que se le dio una gran difusión

⁵⁶ Valenzuela, Héctor y Merino, Manuel. La reforma administrativa en la Ciudad de México, en DDF. *Estrategias y Perspectivas para la modernización administrativa*. Op. cit. p. 73-114.



al Programa de Calidad y Excelencia, que de alguna forma retomaba y se fundamentaba en las otras vertientes, sin darles el lugar que les correspondía.

A ello, podríamos añadir como ejemplo el caso de las vertientes de desregulación y de clarificación administrativa, en las que se tuvieron resultados concretos e innovadores, como la integración de la figura de "afirmativa ficta" y de la accesibilidad a expedientes en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; la integración y difusión del Manual de Trámites y Servicios al Público, a través de los servicios de Locatel y de Internet; además del diseño del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas³⁷. Pero fue hasta las siguientes administraciones cuando se difundieron ampliamente estos servicios y procesos.

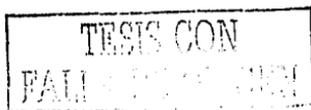
Modernizar implica transformar un todo para adecuarlo o adaptarlo a circunstancias distintas. Supone la definición y conceptualización de procesos y metodologías bajo diferentes enfoques. En el caso que analizamos, el enfoque que se utilizó es el del "management", al tratar de incorporar la óptica de la organización para mejorar el complejo sistema de la administración en el sector público. Sin duda, la discusión no está en lo adecuado o inadecuado del enfoque del "management" o gerencia pública en la esfera gubernamental.

Tratar de racionalizar y equilibrar la función gubernamental es una tarea inaplazable, aunque en algunos procesos de cambio del sector público se retome sin mediar consideración alguna los esquemas del sector privado, evidenciando los límites y la falta de adecuación a la realidad del proceso público de decisión.

Pero la modernización administrativa del sistema de administración gubernamental busca mejorarlo aportando elementos técnicos, racionales, cuantitativos y específicos que lo articulen con el sistema político en el que se desarrolla.

En los casos que se analizan en éste documento podríamos retomar el planteamiento de Pardo 1993, para describir la aplicación del *management* al sector público; con lo cual se refleja esta ausencia de vinculación del management público con el complejo entorno político en el que se dan las definiciones y decisiones de lo que en ese momento era el Departamento del Distrito Federal.

³⁷ *Idem*. p. 73-75.

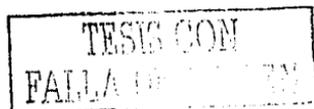


"Al incorporarse la óptica de la organización, el desarrollo conceptual en México estaba rezagado respecto a los avances que sobre las nociones de management público se tenían ya en otros países. Algunos postulados de este enfoque se incorporaron en nuestro país sin el sustento de la reflexión rigurosa, lo que desvió la investigación hacia discusiones poco trascendentes y propició que se incorporaran al sector público, métodos de trabajo de la empresa privada sin la suficiente revisión crítica"⁵⁸

Este documento consiste en un análisis comparativo de dos programas específicos de cambio. El realizado en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, bajo los mismos criterios del programa general, pero con independencia de la D.G.M.A. y apoyo de una consultoría privada; y el de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que se estructura bajo las directrices de la D.G.M.A. capacitando a dos facilitadores externos que dependían jerárquicamente de la D.G.M.A. y que trabajaron internamente con el personal que para ello, asignó el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El análisis comparativo se fundamenta en el estudio de dos variables principalmente. La primera que denominamos efectividad institucional, la cual hace referencia a la relación de las dependencias en estudio con la sociedad a la que debe atender y servir. La segunda variable, el rendimiento administrativo, se enfoca a la atención y solución de trámites y servicios que realiza cada dependencia.

⁵⁸ Pardo, Ma. Del Carmen. "La Administración Pública en México su desarrollo como disciplina", en Foro Internacional, vol. 33, núm 1 (131). México, 1993. p. 27.



2. El Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F.

2.1. Diagnóstico

A continuación se presenta, de manera objetiva y sintética, la situación que tenía el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, al inicio de la administración 1994-1997.

2.1.1. Marco Jurídico

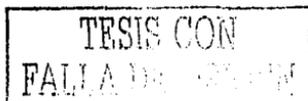
La operación del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal se encuentra regulada por una extensa normatividad. Entre los ordenamientos más importantes, se tienen los siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Código Civil, Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, Código de Comercio, Reglamento del Registro Público de Comercio. En consecuencia, el manejo de los diferentes ordenamientos por parte del personal del propio Registro es complicado, situación que se agrava por la falta de calificación, capacitación y experiencia de un gran número de empleados de la Institución.

Por otra parte, algunas de estas leyes y ordenamientos no se actualizaron de manera constante acorde a las grandes transformaciones que ha experimentado la Ciudad de México. Para subsanar estas deficiencias se han emitido numerosos criterios, que si bien permiten atender problemas coyunturales, complican de manera innecesaria su manejo y en ocasiones propician tratamientos diferentes a casos similares.

2.1.2. Estructura y Organización

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, contaba con una estructura organizacional, dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en octubre de 1992, autorizando 34 puestos de mandos superiores y medios con su nomenclatura correspondiente.⁵⁹

⁵⁹ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Diagnóstico*. Documento Interno. México. DDF. 1996, p. 42.



A través del tiempo, la estructura operativa se ha modificado sin que se hayan realizado los trámites formales de dictamen y autorización. Los cambios en la estructura sólo son conocidos por las áreas involucradas, quedando el resto de la organización sin notificación expresa al respecto. La falta de información ocasiona confusión en el personal y repercute en la eficacia de los servicios que proporcionan las diferentes áreas.

La Dirección General emprendió la acción de tramitar los cambios necesarios en la estructura organizacional, a fin de obtener un dictamen conforme a la operación actual, en virtud de que se presentan incongruencias entre las diferentes direcciones de área respecto a los tramos de control bajo su responsabilidad, así como subdirecciones de área y unidades departamentales que reportan directamente a la Dirección General.

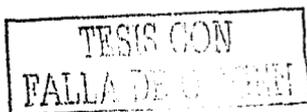
El Manual de Organización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal está contenido en el Manual de Administración elaborado en 1993, con apego a la estructura organizacional dictaminada en octubre de 1992, que como se ha mencionado, no corresponde a la realidad. Por lo que las funciones incluidas en el referido Manual no concuerdan totalmente con la operación del Registro.

Por otra parte, del análisis de las funciones que desempeñan cada una de las áreas⁶⁰, se desprende que existe duplicidad de funciones dentro de una misma área y entre algunas otras; responsabilidades diferentes con respecto al puesto asignado; falta de congruencia entre el marco jurídico y el marco funcional; deficiencia en funciones orientadas hacia la planeación, control y dirección de la operación, entre otros problemas.

2.1.3. Operación

El servicio al público es la parte medular del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, es su razón de ser. Ofrece una gran cantidad y variedad de servicios; entre los más importantes están: el registro de bienes inmuebles, de sociedades mercantiles, de sociedades y asociaciones civiles y de bienes muebles; expedición de constancias de no-propiedad y de existencia o no de gravámenes; consultas y constancias de antecedentes registrales, entre otros.

⁶⁰ *Ibid.* pp. 65-89.



El personal de cada área o unidad administrativa del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal conoce el tipo de servicios que ésta ofrece; sin embargo, no existe un documento oficial que describa el universo de servicios para que el público disponga de ellos. Tampoco se cuenta con un Manual de Procedimientos; salvo algunos intentos aislados, que no reflejan la realidad o no se ajustan al marco jurídico.

Los sistemas de trabajo empleados por el personal se han venido estableciendo en la práctica; no existen sistemas formales salvo en algunos casos en los que se ha tenido la imperiosa necesidad de automatizar alguna función o actividad. Tal es el caso del sistema de control de gestión, establecido en febrero de 1997, mediante el cual se le da seguimiento a un documento desde su entrada hasta su salida. Sin embargo, este sistema tiene aún deficiencias.

El personal generalmente carece de la formación profesional, señalada en el Reglamento Interior, y de capacitación formal en áreas especializadas; lo cual implica que en ocasiones, desconoce la trascendencia jurídica de su actividad.

• Área de Inmuebles

En el área de proceso registral inmobiliario se manejan 47 trámites diferentes⁶¹. En 1994 el volumen total de operaciones superó las 80 mil, de las cuales el 80% se concentra en tres servicios: compraventas, hipotecas y cancelación de hipotecas⁶².

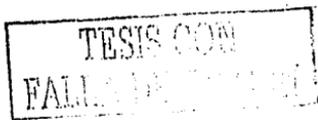
La atención de estos servicios se realiza con un total de 78 personas de tabulador general y 7 de mandos medios⁶³, las cuales emplean sistemas obsoletos para la realización de su trabajo y resultan insuficientes para atender de forma adecuada la operación.

Las operaciones del área se realizan de manera artesanal; ya que no se utilizan procedimientos formales, por lo que se detectó una falta de control y supervisión sobre los asuntos que ingresan para trámite.

⁶¹ *Ibid.* p. 38.

⁶² DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores 1996*. México, DDF, 1996, p. 28.

⁶³ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Diagnóstico. Op. Cit.* p. 40.



Las deficiencias descritas se traducen en un rezago importante en los trámites; errores en los registros efectuados; folios incompletos ó extraviados, y casos frecuentes de corrupción en el personal.

- **Área de Comercio**

En esta área se manejan 29 trámites mediante formas precodificadas y dos sistemas de registro aplicados en paralelo.⁶⁴

En 1994 el volumen de operaciones fue superior a las 47 mil, entre las cuales destacan: protocolización de actas de asamblea, otorgamiento de poderes y constitución de Sociedades Anónimas, lo cual representa un 88% del total.⁶⁵

Esta área se maneja también lo referente al registro de bienes muebles y otras personas morales, siendo el volumen de operaciones de alrededor de cinco mil trámites por materia al año, poco significativo comparado con el volumen total del área.

Se cuenta con una plantilla de personal consistente en 25 empleados de tabulador general y 3 funcionarios de mandos medios⁶⁶.

Si bien en esta área se detectaron menos errores de origen y operación, por el empleo de formas precodificadas y a la utilización de dos sistemas, persisten algunos vicios, como son la falta de control y supervisión de las funciones, excesivo trabajo manual, carencia de sistemas formales de operación y casos frecuentes de corrupción.

Estos problemas originan errores en los registros efectuados y baja productividad en la operación, ya que un alto porcentaje de los documentos, una vez capturados, tienen que ser cotejados y corregidos lo que implica la formación de cuellos de botella y el consecuente crecimiento del rezago.

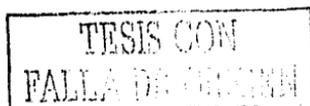
- **Área de Certificados**

Esta unidad, que tiene nivel de departamento, se caracteriza por el alto volumen de trámites concluidos. En 1994 se atendieron más de 280 mil

⁶⁴ *Ibid.* p. 46

⁶⁵ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores. Op. cit.* p. 28.

⁶⁶ *Ibid.* p. 45.



solicitudes. Está integrada por un jefe de departamento y 57 empleados de tabulador general⁶⁷.

La mayoría de los procedimientos son manuales y adolecen de problemas similares a los de las áreas descritas anteriormente, lo que ocasiona corrupción y una operación poco fluida de los asuntos de su competencia. Aunque a finales de 1996 se estableció el Sistema Automatizado de Consulta de Folios, en virtud del cual es posible expedir certificados de existencia o de No gravámenes, con la certeza de que la información que en ellos se contenga corresponde a la realidad

• Área de Acervo Registral

Esta área se encontraba conformada por un subdirector y 29 empleados de tabulador general y tiene bajo su responsabilidad la delicada tarea de salvaguardar el acervo documental de libros y folios; así como la materialización de folios nuevos y la atención a los usuarios internos y externos en consultas de antecedentes registrales.⁶⁸

Debido al uso frecuente de los libros del Registro, para consultas efectuadas directamente por los usuarios, estos presentan un deterioro considerable; se encuentran deshojados y mutilados, ocasionando un problema grave en la fuente primaria de información que debe salvaguardar el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

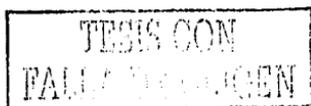
El volumen de atención a los usuarios superó los 386 mil servicios en 1994, principalmente en consultas a libros y folio, copias de folios y consultas electrónicas en pantalla.⁶⁹

Por otra parte, se tiene un deficiente control en el flujo de folios nuevos para su materialización, desde su expedición hasta su regreso para archivo, lo que provoca dificultad en la localización de un folio determinado, e incluso, su pérdida.

⁶⁷ *Ibid.* p. 55.

⁶⁸ *Ibid.* p. 62.

⁶⁹ *Ibid.* p. 12.



Como en el caso de las otras áreas, no cuenta con procedimientos formales de trabajo; proporciona un deficiente servicio a los usuarios y presenta problemas en la localización de folios; un inadecuado mobiliario para su almacenamiento y control; así como un rezago en archivo.

Por la importancia que reviste esta área, debe tener una alta prioridad en el proceso de modernización.

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, se puede afirmar que resulta prioritario establecer sistemas de trabajo formales para cada uno de los servicios que se ofrecen y analizar cuales son factibles de automatizar; establecer sistemas de control; elaborar manuales de procedimientos. Así como, definir los trámites que pueden ser efectuados directamente por ciertos tipos de usuarios, como Notarios y Corredores Públicos, dependencias oficiales e instituciones bancarias.

Para todos estos casos, hay que diseñar los sistemas necesarios de operación, control y costeo de los servicios; así como integrar un manual de trámites que deberá seguir cualquier usuario para su trámite.

Cabe destacar el alto grado de inseguridad que priva en el área de archivo. En caso de un incendio, se perdería irremisiblemente la documentación, Además, de no contar con salidas y escaleras de emergencia ni con sistemas modernos de detección y combate de incendios.

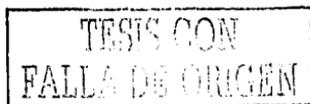
- **Tecnología**

El Sistema Registral contempla la generación de bases de datos con la información básica contenida en los folios; digitalización de imágenes de los folios para su almacenamiento en discos ópticos; directorios de acceso a las imágenes digitalizadas; consultas en pantalla; impresión y control de gestión.

Este sistema presenta algunos problemas, que a continuación se describen.

En 1993 se llevó a cabo la captura y digitalización de cerca de 1'500,000 folios, que se tradujeron en más de 4'500,000 imágenes almacenadas en discos ópticos.⁷⁰

⁷⁰ *Ibid.* p 12.



En virtud de que este trabajo debía concluirse en un tiempo determinado, se cometieron errores derivados de la premura para capturar y digitalizar masivamente los folios. A manera de ejemplo mencionaremos que, algunas carátulas se capturaron sin una revisión cuidadosa en cuanto a su contenido, de tal suerte que un gran número de ellas carecen de datos importantes que no quedaron registrados en la base de datos.

Además, la digitalización se realizó con errores operativos. Tal es el caso del equipo que maneja los discos ópticos, el cual tuvo fallas como consecuencia de las malas condiciones ambientales en el centro de cómputo, que han afectado el acceso a los directorios donde se encuentran ubicadas las imágenes. Del total de folios en el sistema, se calcula que 20% no se pueden imprimir y que 40% contienen datos incompletos para una búsqueda exacta⁷¹.

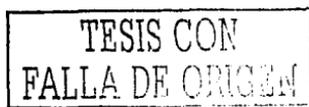
Existe un rezago de folios materializados sin digitalización de poco más de 60,000. Con los equipos y el personal de que actualmente se dispone, se requerirían 10 meses de trabajo ininterrumpido para incorporar tales folios al sistema.

Por otra parte, la captura y digitalización de las hojas de inscripción anexas a los folios ya existentes en el sistema para su actualización, es un proceso que se realiza en los mismos equipos de digitalización de folios, lo cual resta capacidad de respuesta al sistema. Sin embargo, dada la importancia de mantener actualizados los folios, se ha tenido el cuidado de llevar al día esta actividad.

La consulta de las imágenes de los folios digitalizados, a través de las estaciones de trabajo en las áreas sustantivas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, no ha sido posible ya que aún no se concluye el proceso de la copia de discos ópticos.

El control de gestión de las operaciones del Registro se está llevando a cabo de manera automatizada, desde el ingreso de un documento hasta su salida, pasando por el seguimiento en las áreas correspondientes. Esta acción se inició en febrero de 1995, y el principal obstáculo que ha enfrentado, además de ciertos problemas técnicos, es la dificultad para su aceptación por parte de algunos funcionarios y empleados de la Institución.

⁷¹ *Ibid.* p. 45.



Se requiere evaluar, por parte de los usuarios, los servicios que actualmente contempla este módulo; efectuar un estudio tanto de la capacidad del sistema para atender a los usuarios, sin detrimento de la operación normal del Registro, como de las necesidades de infraestructura en hardware y comunicaciones.

Por otra parte, la captura e impresión de carátulas e inscripciones de folios en materia de sociedades mercantiles es una actividad permanente que se realizaba con anterioridad en un sistema, procediendo a trasladarse al nuevo equipo en una base de datos explícita para este fin.

El problema que se presenta en este caso, es el llenado a mano de las formas precodificadas, lo cual da por resultado que en diversas ocasiones no se entienda su contenido o se omitan datos básicos. Adicionalmente, debe señalarse que el criterio para el llenado no está unificado por los abogados registradores.

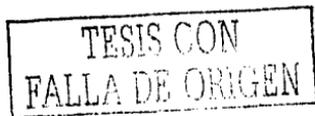
Se recomienda, al igual que en el punto anterior, realizar un mapeo de los procedimientos, definir lo que se pueda automatizar y establecer criterios de actuación para casos similares.

- **Servicio**

El Registro contaba con 290 trabajadores sindicalizados y 175 de confianza⁷². Las malas condiciones de trabajo, los bajos salarios, la falta de adecuados sistemas de estímulos y sanciones, entre otros factores, propiciaron con la complicidad de algunos usuarios permanentes que se hayan establecido "métodos paralelos" para eficientar los servicios. Hay corrupción, ineficiencia y otras irregularidades como la inexistencia de un manual de trámites que defina cuáles son los requisitos de cada uno de ellos y tiempo de resolución para cada uno de ellos.

Por otra parte, la disminución de personal ha propiciado que en algunas áreas la operación sea complementada con prestadores de servicio social, lo cual es solo un paliativo y de ninguna manera una solución, pues estas personas tienen una alta rotación, carecen de preparación especializada y desconocen los ordenamientos legales y la operación del Registro.

⁷² *Ibid.* p. 37.



El personal que viene desempeñando una de las funciones más delicadas en la Institución -Registadores- en un alto porcentaje, no tiene el perfil profesional que señala el Reglamento⁷³. Con lo cual se ha provocado un retraso en la atención de los asuntos de su competencia y la aplicación de criterios diferentes en asuntos similares.

En otros casos, los empleados no cuentan con la experiencia y preparación requerida para determinadas labores, lo cual redundo en que ciertas áreas críticas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal sean altamente dependientes de una o dos personas con experiencia⁷⁴.

La diversidad de servicios que presta el Registro obliga a que cuente con personal altamente calificado. Sin embargo, para el personal existente, la capacitación impartida hasta ahora es escasa e inadecuada para las funciones específicas que realiza, aunado a la aplicación de la política de no contrataciones.

De lo anterior, se considera necesario realizar acciones tendientes a establecer programas de capacitación formal, sobre todo para el personal de áreas sustantivas; elaborar los procedimientos y sistemas de trabajo, así como crear los manuales respectivos.

Además, es conveniente revisar los tabuladores de sueldos y los programas de estímulos e incentivos.

La fuente de financiamiento del Registro Público proviene, en su totalidad, del presupuesto asignado por el Departamento del Distrito Federal. En 1994 se autorizó un presupuesto de \$22'895,734, que para 1995 se redujo a \$20'956,300. El 41.5% corresponde a pago de servicios personales; el 55.9% a la operación y el 2.6% a inversión.⁷⁵

Los principales rubros en los gastos de operación, se refieren al pago de los insumos básicos de oficina, energía eléctrica, mantenimiento y servicio de vigilancia, entre otros, lo que ha ocasionado que permanentemente se carezca de elementos de trabajo acordes a la operación del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

⁷³ *Ibid.*, p. 51.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁵ DDF. *Presupuesto de egresos de la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial. 15/01/97. México, DDF. 1997. p. 45.

En cuanto al rubro de servicios personales, las nóminas se cubren conforme al tabulador oficial de la Administración Pública Federal y a la plantilla de personal autorizada.

Por lo que toca al rubro de inversión, los recursos asignados se utilizan para cubrir eventualidades para la reposición de algún activo deteriorado.

Como consecuencia de lo antes señalado, se hace necesario establecer mecanismos alternos que permitan al Registro, fondear su programa de modernización y propiciar una operación eficiente y eficaz de manera sostenida.

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal cuenta con un edificio propio, que en términos generales satisface las necesidades de espacio de la Institución. Sin embargo, el mantenimiento preventivo de algunas zonas no se ha realizado con la periodicidad debida, por lo que se observan deterioros que tendrán que atenderse en el corto plazo.

En el aspecto de equipamiento, el inmueble presenta ciertas deficiencias sobre todo en áreas como las de Acervo Registral e Informática, donde los sistemas de seguridad contra siniestros (principalmente incendio) dejan mucho que desear, lo cual representa un riesgo mayúsculo debido al material invaluable bajo su custodia.

Será necesario complementar el sistema de informática de la Institución para que pueda atender las necesidades presentes y responder a los cambios que tendrán que realizarse en el futuro cercano.

De la misma forma, se deberán instrumentar programas y acciones para lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos y llevar a cabo las adecuaciones necesarias que permitan proporcionar a las distintas áreas de la Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal el apoyo requerido para el mejor desempeño de sus funciones.

2.2. Programa de Modernización

2.2.1. Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se establece como parte de la estrategia para consolidar el Estado de Derecho, ofrecer a la población seguridad jurídica que garantice la propiedad y posesión de los bienes y favorezca la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y con el Gobierno, a fin de promover la inversión productiva.

Señala que para ello es necesario propiciar la coordinación entre las distintas instancias de Gobierno a fin de desarrollar Programas de Regularización y Titulación de Predios, y modernizar los Registros Públicos de la Propiedad.⁷⁶

A tal efecto y de conformidad con las disposiciones legales que regulan su operación, el Registro Público de la Propiedad del D.F. tiene como objetivo principal: proporcionar seguridad jurídica y publicidad a los actos que más interesan a los habitantes de esta ciudad, los relativos a su patrimonio inmobiliario y a su forma de asociación legal para los negocios.⁷⁷

Con esta base, el 22 de mayo de 1995, el Jefe del Departamento de la Ciudad de México, acordó llevar a cabo la modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

Esta decisión se apoyó en un diagnóstico que puede resumirse de la siguiente manera: El crecimiento desproporcionado de la Ciudad de México había rebasado los sistemas, los recursos técnicos y las prácticas operativas de la Institución; produciendo rezagos, ineficiencia, falta de capacitación al personal, sistemas obsoletos e inconsistencias jurídicas. Esta situación amenazaba seriamente la operación y viabilidad del Registro.

En este contexto y con una visión democrática y participativa, se acordó la integración de una Comisión Consultiva integrada con representantes de usuarios, Órgano Legislativo y el Gobierno Federal. Determinándose así la implementación de un Programa de Modernización en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F.

⁷⁶ SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. SHCP. 1996. p. 145.

⁷⁷ DDF. *Manual de Organización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Documento Interno*. México, DDF. 1997. p. 12.

En la Comisión Consultiva se formaron cinco Grupos de Trabajo, de cuyas reuniones surgieron acuerdos fundamentales que fortalecieron el Programa de Modernización, a saber:

- Se aprobó la propuesta de inversión para el programa, los alcances, los productos y los tiempos.
- Llevar a cabo la Reingeniería de Procesos en la Institución conjuntamente con un Programa de Calidad Total.
- Realizar un análisis profundo del Sistema Registral, así como la integración de un diagnóstico a detalle.
- En materia de Recursos Humanos, se acordó profundizar en el diagnóstico sobre el personal, a fin de establecer sus perfiles por tipos de puesto y nivel salarial; así como, detectar necesidades de capacitación.
- En el ámbito jurídico se acordó realizar una propuesta de reforma legislativa, conjuntamente con los integrantes de la Comisión Consultiva, del Consejo Jurídico Consultivo del Distrito Federal, la Asociación de Banqueros de México y del Colegio de Notarios del Distrito Federal.
- Asimismo, en el grupo se acordó trabajar también, en un proyecto de reforma al Reglamento del Registro Público.

Asimismo de esta Comisión Consultiva, surgieron grupos interdisciplinarios de análisis y apoyo, cuyos trabajos han enriquecido y orientado el proceso modernizador.

El programa contó con la participación de una empresa consultora y con la Coordinación de Modernización Administrativa, creada, esta última, ex profeso.

2.2.2. Enfoque del Programa

En ese contexto, se desarrolló una Misión para el Registro⁷⁸, orientada a lograr un marco legal actualizado, que coadyuve al funcionamiento de excelencia en la Institución; con base en una cultura de calidad total en el servicio, apoyada en tecnología moderna y en esquemas congruentes de organización, que propicien una operación con alto valor agregado y, consecuentemente, el desarrollo del personal que en ella labora.

La realización plena de esa misión, se alcanzaría mediante la transformación de cinco elementos: El marco jurídico, la estructura y organización, el servicio, la operación y la tecnología, a través de las actividades a desarrollar por los grupos de trabajo integrados.

2.2.3. Avances

Derivado de los trabajos realizados por los diferentes grupos de trabajo, el Programa ha tenido avances significativos, entre los cuales sobresalen:

1. Marco Jurídico

Se realizaron los proyectos de reformas y adiciones al Código Civil, Código Penal y al Reglamento del Registro Público de la Propiedad del D.F.⁷⁹ Asimismo, el Proyecto de Iniciativa de Ley que propone la creación del Instituto del Registro Público de la Propiedad del D.F.

2. Estructura y Organización

El avance en lo referente a estructura y organización, muestra que en el corto plazo, se hicieron esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la Institución⁸⁰, podemos citar que:

- Se reestructuró el área de orientación al público y se capacitó al personal orientador; con ello se ha mejorado la atención a los usuarios.

⁷⁸ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Planeación Estratégica*. México, DDF. 1997. p. 9.

⁷⁹ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores. Op. Cit.* p. 38.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 45.

- El programa de capacitación incluyó en su currícula materias como: derecho registral, civil, mercantil; informática y calificación registral, entre otras.
- Los grupos de trabajo que participaron en la reingeniería de procesos han aprendido la metodología necesaria; están aplicando esta técnica en otros procesos de la organización, haciendo posible la mejora continua del servicio.
- Por otra parte, se concluyó el diseño de la nueva estructura organizacional del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F.

3. Operación

A través de la Reingeniería de Procesos y un Programa de Calidad Total, se encauzaron los esfuerzos en los frentes de Estructura y Organización, Operación y Servicio, coadyuvando a la toma de algunas decisiones importantes.

En la Reingeniería se utilizó una metodología de trabajo y enfoque adecuados a las necesidades del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F. Se inició con la validación de los procesos, continuando con el análisis, rediseño y diseño detallado de cada proceso, hasta finalizar con la implantación de los cambios definidos.

Dicha metodología tiene como premisa, cubrir los atributos de satisfacción de los diferentes grupos de interés: usuarios, empleados de la Institución y Gobierno del Distrito Federal; mediante procesos ágiles, recursos alineados a los procesos y una organización proactiva y comprometida.

La operación del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F. ha tenido mejoras en prácticas y cultura de trabajo⁸¹, que se reflejan en:

⁸¹ *Ibid.* p. 52.

- El 25% del personal aproximadamente de distintos niveles del Registro, utilizando la Reingeniería de Procesos, han formado equipos interdisciplinarios, y propiciado soluciones apegadas a los requerimientos internos de la Institución. El Programa contempla la incorporación paulatina de todo el personal.
- 50 trabajadores dedicaron ocho horas semanales durante 19 semanas, (7,600 horas hombre), al rediseño de los cuatro principales procesos operativos del Registro. Esta labor ha sentado las bases para la simplificación de los procesos registrales. Además, impulsó acciones de corto plazo que han permitido mejorar la operación actual, agilizando su funcionamiento mediante la automatización de actividades manuales y la eliminación de actividades de poco valor agregado.
- Se analizaron y rediseñaron los procesos del área de Certificados, resolución de trámites del área de Comercio y las de consulta del área de Acervo Registral; dando como resultado 40 subprocesos correspondientes a todas las actividades del Registro. Ello sirvió para integrar los Manuales de Operación y Servicio.
- Asimismo, se racionalizaron espacios físicos de trabajo, llevando a cabo un programa profundo de mantenimiento y remodelación de instalaciones, a los que por más de 15 años no se había dado este servicio.

En el ámbito de productividad, la combinación de equipamiento, capacitación y revisión de procedimientos ha dado frutos: el establecer controles de producción en registradores; de productividad en capturistas; medir tiempos y realizar supervisión en áreas de atención al público, ha permitido mejorar sensiblemente los tiempos de respuesta, abatir prácticamente el rezago en áreas críticas y proporcionar un mejor servicio a los usuarios.

4. Tecnología

En el frente de tecnología se lograron los siguientes avances⁸²:

- Se concluyó el análisis detallado de tecnología informática y el esquema conceptual del Sistema Integral de Información Registral (SIIR-2000).

⁸² *Ibid.* p. 73.

- En función de los trámites que realiza el Registro, se diseñaron y sistematizaron 135 formas precodificadas para efectuar los asientos registrales.
- Se adquirió equipo de cómputo central y periféricos con tecnología de punta de gran capacidad, que soportarán la operación presente y futura del nuevo sistema. Así mismo, el equipo de seguridad electrónica registral.
- Se realizó la captura masiva de la información fundamental, contenida en 648,407 folios, para la nueva base de datos, lo que representa un 40% de avance del universo a capturar.
- La migración de folios del sistema anterior al SIIR-2000, lo cual permite, poner a disposición un total de 900,000 folios para su consulta, representando un avance del 56%.
- Conclusión de los 25 módulos del SIIR-200, correspondientes a: la creación de la base de datos, inscripción electrónica, explotación de la información, seguridad electrónica y administración. Los cuales soportarán la operación del Registro.
- En auxilio del Módulo de Orientación, instalación para el público de dos equipos digitales *-touch screen-* con información referente a directorios, servicios y trámites del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F.
- Se concluyeron, en las distintas áreas del Registro, las instalaciones complementarias de la red interna de datos y la adecuación de la instalación eléctrica para cómputo.
- Se adquirió el equipo de comunicación para dar servicio a los usuarios vía Internet.

Por otra parte, se diseñó, y está en vía de implantación, un sistema de procesos de flujo de trabajo automatizado *-work flow-*, que permita controlar y distribuir las cargas de manera eficiente entre los registradores; así como, conocer la situación de cada trámite desde su recepción hasta su entrega al usuario. Con este sistema se fortalece el principio de prelación.

5. Servicio

En cuanto al avance en el Servicio, se impulsó una nueva etapa en las relaciones de la Institución con sus usuarios, entendiendo sus necesidades, y trabajando con los grupos de interés, procurando proporcionar una atención personalizada a quienes lo solicitan.

No obstante las cargas excepcionales de trabajo en algunos meses, y sin haber utilizado totalmente el potencial de los sistemas y equipos de cómputo, se logró abatir los tiempos de respuesta en los trámites más representativos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F.

Por ejemplo, en el trámite de documentos a registrar de Protocolización de Actas de Asamblea, en mediciones de abril de 1995 comparadas con las de junio de 1997, el tiempo de respuesta promedio fue abatido de 48 a 10 días hábiles.⁸³

Debiendo señalar que las mediciones de agosto de 1996 y abril de 1997 fueron certificadas por notario público.

Las mediciones de los mismos meses, demostraron que se incrementó el número de trámites que se resuelven por abajo del tiempo promedio; en abril de 1995 el 50%, mientras que en junio de 1997 el 79% se resolvió por debajo de la media.⁸⁴

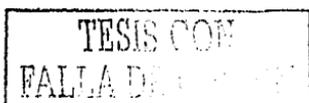
En trámites relativos a Compra-Venta de Inmuebles, las mediciones de abril de 1995 y junio de 1997, mostraron que el tiempo de respuesta fue abatido de 283 a 112 días hábiles. Las mediciones de agosto de 1996 y abril de 1997 también fueron certificadas por notario público.⁸⁵

Igual que en el ejemplo anterior, se aprecia el incremento en el número de trámites que se resuelven por abajo del tiempo promedio: En abril de 1995 el 55%, mientras que en junio de 1997 es del 66%.

⁸³ DDF: *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores. 1997*. México. DDF. 1997. p. 47.

⁸⁴ *Ibid.* p. 54.

⁸⁵ *Ibid.* p. 61.



En lo referente a la expedición de Certificados de Libertad de Gravamen, el tiempo de respuesta que en abril de 1995 era de 58 días, para junio de 1997 se logró abatir a 16 días hábiles.⁸⁶ Las mediciones de agosto de 1996 y abril de 1997, también fueron certificadas por notario público.

En Programas Sectoriales de Vivienda, área en la que se manejan altos volúmenes de inscripciones, se mantuvo el tiempo de resolución de trámites en 8 días promedio; sin embargo, el porcentaje de resolución de trámites agotados fue notablemente impactado. En abril de 1995 se tenía solo el 36%, mientras que para junio de 1997 se resolvió el 72%.⁸⁷

Es importante mencionar, que como resultado de la adquisición de 297 nuevos equipos de cómputo, que fueron asignados al personal operativo; el empleo de sistemas, con procesos rediseñados e instalaciones adecuadas, el Registro estaba en condiciones de abatir los tiempos de respuesta a los usuarios desde una hasta 72 horas, dependiendo del trámite.

2.2.4. Logros y Beneficios

Con la implementación y desarrollo del Programa de Modernización en el RPP, a través de la ejecución de la Reingeniería de Procesos y de la Calidad Total, los logros y beneficios obtenidos han tenido un especial énfasis en abatir el rezago de las principales áreas.⁸⁸

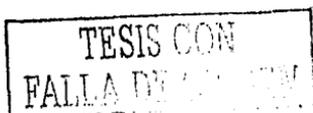
La Dirección de Comercio tenía en 1995 un total de 13,800 inscripciones pendientes de capturar en el sistema informático y 6,000 documentos pendientes de calificar; se procedió a reintegrar el área de captura y se le apoyó con nuevo equipo de cómputo, con ello se terminó el rezago, teniendo al mes de noviembre de 1997 sólo 80 trámites en proceso.

En lo que se refiere a Inmuebles, fue posible abatir considerablemente el volumen de documentos rezagados, ya que en enero de 1995 estaban pendientes de trámite 10,133 documentos y en proceso 1,473; mientras que al mes de noviembre de 1997, no existía rezago y se tenían sólo 1,100 documentos en proceso.

⁸⁶ *Ibid.* p. 63.

⁸⁷ *Ibid.* p. 81.

⁸⁸ *Ibid.* pp. 91-103.



Por lo que se refiere al área de Certificados, se contaba al inicio de la administración con un rezago de 16,500 certificados de libertad de gravamen no emitidos y 10,000 avisos preventivos no asignados a sus respectivos folios; al mes de noviembre de 1997, la oficina se encontraba despachando al día las solicitudes de Certificados de Libertad de Gravamen.

En el área jurídica había un rezago de 4,500 documentos correspondientes a embargos, notas preventivas y demandas; algunos de ellos pendientes desde 1993. A noviembre del mismo año, se atendió ese rezago y sólo se tenían 1,108 documentos en proceso, cuya resolución promedio fue de un mes. Es importante señalar, que el volumen de asuntos de este tipo se incrementó en los últimos meses.

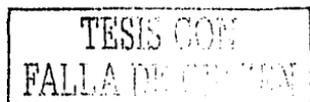
Especial importancia tiene la relativa a la conservación del Acervo Registral. Se recibió en una situación de anarquía y sin eficiente control para su uso, lo que propiciaba su maltrato, mutilación y hasta su destrucción. Se procedió a llevar a cabo la auditoría respectiva y no se prestan los libros al público usuario, otorgándoles para consulta, copias simples y, en caso extremo, auxiliando con personal del Registro en la consulta a los libros.

Por otra parte, se continuó con la reencuadernación de libros muy maltratados, se implementó un control de Fe de Hechos de Antecedentes de Libros que se encuentran extraviados o destruidos, a efecto de reponerlos; asimismo, se realizó el sistema de Bitácora de Materialización con la finalidad de otorgar seguridad jurídica sobre los antecedentes que de Libros pasaron a Folios.

Por lo que se refiere al control documental, a través de la implementación de sistemas informáticos se logró un mejor manejo del flujo de documentos, la Operación del Módulo de Control de Gestión permitió ubicar en forma ágil la situación que guardaban los distintos trámites y el área en la que se encuentran, otorgando información precisa y seguridad jurídica a los usuarios.

En el área de Comercio, se creó el Sistema de Control de Folio de Personas Morales por sistema informático y se estableció una adecuada coordinación con el área de Acervo Registral para la expedición de antecedentes registrales en lapsos reducidos⁸⁹.

⁸⁹ *Ibid.* p. 107.



Por lo anterior, podemos señalar que la aplicación del Programa de Modernización generó logros para beneficio de todos los usuarios, entre los que se pueden señalar los siguientes:

Para los involucrados en el desarrollo del proyecto:

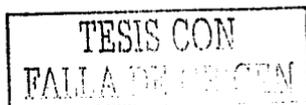
- El conocimiento metodológico de la Reingeniería de Procesos
- Aprovechamiento de las ventajas del trabajo en equipo
- La conciencia de la importancia de medición de los niveles de servicio
- La actualización y consolidación de conocimientos registrales
- El cambio cultural
- Capacitación continua

Los beneficios para la Organización:

- La implantación de acciones inmediatas, que han permitido mejorar las herramientas de trabajo, la infraestructura, la actitud del personal y los procesos operativos
- El rediseño de todos los procesos de la Institución
- La integración de requerimientos funcionales y de sistemas
- Operación con el enfoque de calidad en el servicio
- Un programa permanente de comunicación interna y externa
- El diseño de una nueva estructura organizacional acorde a sus necesidades
- Implantación de infraestructura informática de vanguardia, y
- Nueva imagen institucional, con instalaciones adecuadas al flujo de los nuevos procesos

Los beneficios en el corto plazo para los usuarios del Registro:

- Mejor servicio de orientación al público, a través de una señalización adecuada
- Mayor número de ventanillas de atención para reducir el tiempo de espera
- Mejor actitud y mayor aptitud del personal en el trato con los usuarios. (Prueba de ello son seis reconocimientos de los usuarios hacia el personal del Registro, manifestados a la Contraloría del D.F.)
- Simplificación en el ingreso de trámites
- Simplificación de formatos, lo que redundará en tiempo y precisión



- Reducción en el tiempo promedio de resolución de trámites como resultado de nuevos procesos y tecnología, y
- Acceso remoto a la información del Registro vía Internet

Como un logro importante, cabe señalar que se inició la aplicación de las nuevas herramientas de trabajo del Registro. Muestra de ello es la inscripción del "World Trade Center", inaugurando la nueva base de datos del SIIR-2000. Este inmueble representó un reto desde el punto de vista de derecho registral, ya que es uno de los más complejos actos jurídicos realizados en esta ciudad.

La escritura pública de este inmueble es digna de reconocimiento, generó un total de 2,891 inscripciones y 1,328 nuevas carátulas de folio; todo ello en una sola escritura pública.⁹⁰

De haberse llevado a cabo la inscripción utilizando los medios tradicionales, se hubiera requerido de tres meses, mientras que con los procesos rediseñados y el nuevo sistema, se efectuaron en tan solo 15 días.

2.2.5. Perspectiva

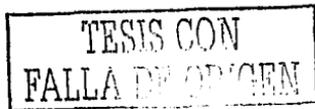
Las actividades realizadas sentaron las bases para generar una sinergia en la Institución, encaminada a mantener la filosofía de calidad y excelencia en el trabajo y un espíritu de servicio, acordes a su Misión y Visión.

Por lo cual, acorde a esta sinergia, se recomendó emprender las siguientes acciones⁹¹:

- En el Marco Jurídico, dar seguimiento a las propuestas de reformas a las Leyes y Reglamentos ante las instancias correspondientes para obtener su aprobación.
- Actualizar la bibliografía de carácter jurídico de la biblioteca del Registro, fortaleciendo la campaña de donación de libros y la capacitación al personal en el manejo del "Unam Jure" e "Infotel Legal", este último a través de Internet, ambos como fuentes de información especializada.

⁹⁰ *Ibid.* p. 115

⁹¹ DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Plan de Trabajo 1998*. México. DDF. 1998. pp. 24-37.



- En la Estructura y Organización, someter a consideración de las autoridades centrales la propuesta de Estructura Organizacional de la Institución.
- Continuar la capacitación especializada al personal del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del D.F.
- En el corto plazo, todo el personal involucrado en el proceso de cambio.
- Mantener la cultura de calidad y excelencia.
- Ampliar y mejorar los mecanismos de comunicación interna.
- Establecer el proceso de selección y contratación de personal con metodologías apropiadas y exámenes de oposición para registradores.
- Implantar un Programa de Inducción a la Institución para el personal de nuevo ingreso.
- Establecer mecanismos de incentivos por productividad al personal.
- La Perspectiva en la Tecnología es mantener el ritmo de trabajo de captura de información fundamental, contenida en las inscripciones históricas y la migración a la nueva base de datos de folios para consulta en tiempo real; será posible contar, a finales del año de 1988, con 900,000 folios capturados y la total migración de imágenes de folios a la nueva base de datos.
- Rescatar la información contenida en libros y microfichas, e integrarla a la nueva base de datos del SIIR-2000.
- En el corto plazo se procederá a iniciar el acceso remoto con los usuarios que así lo demanden.
- Se consolidará el SIIR-2000, efectuando las adecuaciones que resulten pertinentes, lo cual permitirá, entre otras ventajas, emitir reportes estadísticos e indicadores de desempeño de manera automatizada.

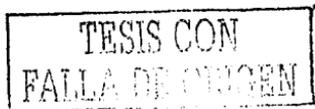
- Dentro del programa de capacitación en informática, concluir la referente al uso del SIII-2000 para todo el personal operativo de la Institución.

Asimismo, la operación del Registro requiere mantener actualizada la tecnología.⁹²

- En la Operación, concluir la infraestructura necesaria para operar de manera automatizada (Red de Datos), y consolidar el mecanismo de mejora continua en el Registro.
- Concluir la capacitación al personal operativo, respecto a los procesos rediseñados del Registro. Una vez concluida la curva de aprendizaje de los procesos, se establecerán estándares de operación.
- Asimismo, se deberá mantener la revisión y actualización permanente de procedimientos para garantizar una operación transparente y eficiente.
- En cuanto al Servicio, definir nuevos tiempos reales promedio para efectuar cada tipo de trámite y comunicarlo a los interesados; continuar fomentando el espíritu de servicio al personal y fortalecer la comunicación con los usuarios, y continuar con las encuestas de calidad en el servicio.
- Conforme a la demanda, ampliar la gama de servicios a través del acceso remoto.

Otras actividades que contempla el Sistema Integral de Información Registral (SIIR-2000), son la posible vinculación remota con los usuarios fundamentales del Registro para la consulta de antecedentes registrales y la transmisión vía fax de las constancias de folios que se soliciten. Actualmente, y al nivel de prueba, se han conectado al sistema cinco Dependencias de la Administración Pública Federal.

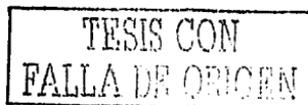
⁹² *Ibid.* p. 33.



Si bien es cierto que el programa de modernización del Registro consideró la aplicación de herramientas de cambio radical en las instituciones, como es el caso de la reingeniería de procesos y de calidad total, la evaluación del programa arroja una serie de cambios, no poco importantes, pero de carácter incremental, aunque no se sustituyó totalmente la cultura burocrática que siguió imperando en el Registro. Como se puede observar en la exposición del programa, los avances se dieron por los siguientes motivos:

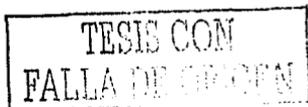
1. Un enfoque integral: tecnología, procesos, capacitación, servicio y calidad.
2. Liderazgo. El involucramiento de los directores del Registro, de acuerdo a las instrucciones del Jefe del Departamento.
3. Consultoría. La empresa externa que proporcionó metodología y facilitación de los equipos de trabajo.
4. Participación del personal. Integrando en equipos de trabajo a personal adscrito a diferentes áreas, pero que participan en el desarrollo del proceso, lo que estimuló que aportaran su conocimiento y experiencia, construyendo conjuntamente una visión del proceso y la propuesta de cambio.
5. Objetivos claros. Construcción de una visión y del enunciado de misión, lo que proporcionó certidumbre en el personal involucrado de lo que se esperaba alcanzar.
6. Evaluación y reconocimiento. Presentaciones parciales de los avances del programa con la presencia del Oficial Mayor y el Contralor, presentación anual de los avances con la presencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal y reconocimiento del personal involucrado a través de diplomas y reconocimientos públicos.

Una de las debilidades del programa, que se abordará en las conclusiones de la tesis, es el modelo burocrático que siguió imperando en la administración pública del Distrito Federal, lo que dificulta la instrumentación de cambios de mayor envergadura.



La segunda es la nula participación de los usuarios o "clientes" en el programa, ya que los equipos de trabajo, así como las diversas instancias de evaluación se integraron con servidores públicos.

En tercer lugar la carencia de un sistema de servicio profesional de carrera, que permita que los programas arraiguen en la institución. El programa generó un enorme capital intelectual para la institución, mismo que parcialmente se perdió parcialmente cuando las autoridades fueron removidas de sus responsabilidades. Como es usual, ante la llegada de una nueva administración, los esfuerzos anteriores no tienen la misma prioridad, o bien, se crean programas con enfoques distintos.



3. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

3.1. Antecedentes

A partir del mes de noviembre de 1995, se inicia formalmente el Programa de Calidad y Excelencia en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). El titular sugirió enfocar los esfuerzos del Programa hacia el Proceso de Expedición de las Constancias y Certificados de Zonificación de Uso del Suelo, desarrollado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, en virtud de considerarse como un proceso de alto impacto a la ciudadanía.

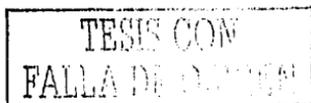
Sin embargo, aún y cuando se realizó de esta manera la selección directa del proceso, los consultores realizaron el diagnóstico inicial y una propuesta para seleccionar los procesos críticos; habiéndose realizado el levantamiento de información relativa a las atribuciones de la SEDUVI, estructura de organización, recursos humanos y financieros, programas de trabajo, principales funciones, procesos de la Dirección General de Desarrollo Urbano, diagramas de flujo, situación general y la problemática principal.

3.1.1. Marco Jurídico

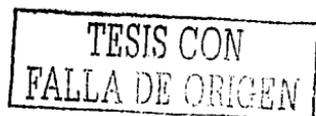
La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es una dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, que de acuerdo al Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal⁹³, le corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria, para la cual cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- II. Formular, coordinar y evaluar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

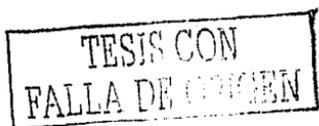
⁹³ DDF. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. México, DDF. 1997. p. 25.



- III. Elaborar y someter a la consideración del Jefe del Distrito Federal, los planes parciales de desarrollo urbano, programas especiales y de mejoramiento;
- IV. Analizar y autorizar, previo acuerdo con el Jefe del Distrito Federal, los cambios al Programa de Desarrollo Urbano y de los programas parciales, especiales y de mejoramiento urbano;
- V. Prestar a las delegaciones, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la actualización de sus planes parciales y especiales de desarrollo urbano;
- VI. Estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro del país;
- VII. Coordinar la realización de la planeación metropolitana, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto;
- VIII. Impulsar la formulación de convenios y reglamentos, en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana;
- IX. Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana y el desarrollo económico, para fomentar el mejoramiento y la protección del entorno ecológico de la Ciudad de México;
- X. Integrar los programas sectoriales de mejoramiento urbano y delegacionales en el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- XI. Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;



- XII. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;
- XIII. Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones, y licencias previstas en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos a uso del suelo;
- XIV. Proponer las expropiaciones por causa de utilidad pública;
- XV. Evaluar y adquirir las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano y el equilibrio ecológico de la ciudad en base a un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;
- XVI. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano y ecológico; así como coordinar y cubrir el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;
- XVII. Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y para los programas especiales que propicien el mejor funcionamiento de la ciudad y fomenten su desarrollo económico;
- XVIII. Coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal;
- XIV. Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obra, así como coordinar sus comisiones;
- XV. Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el Desarrollo Urbano;
- XVI. Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los Programas de Vivienda en el Distrito Federal;



XVII. Las demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos.

3.1.2. Estructura y Organización

La estructura orgánica autorizada para la SEDUVI en 1995 para el cumplimiento de sus atribuciones fue el siguiente⁹⁴:

- **Ámbito Central**

1. Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda
- 1.1. Dirección General de Desarrollo Urbano
- 1.2. Dirección General de Administración Urbana

- **Ámbito Desconcentrado**

- 1.3. Dirección General del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

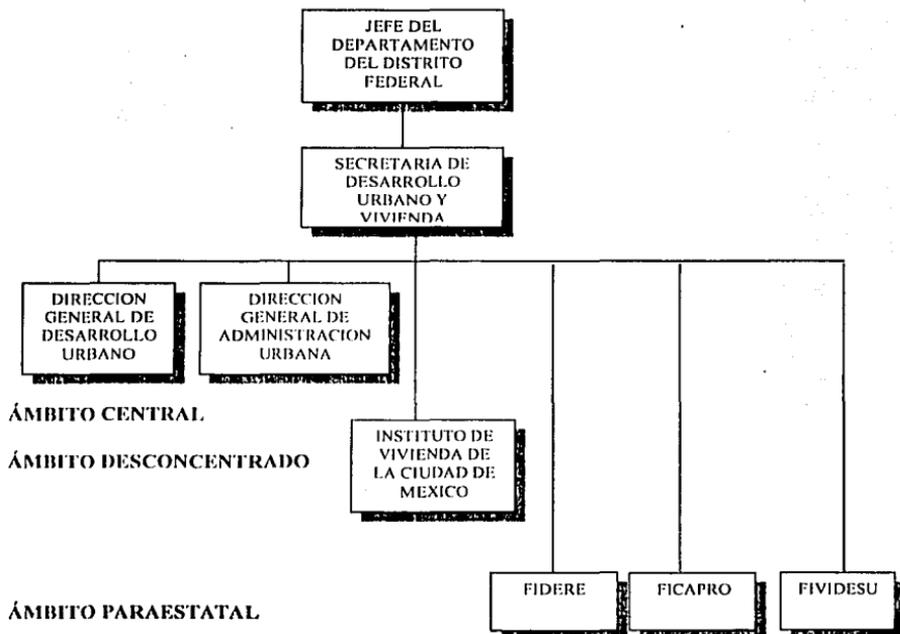
- **Ámbito Paraestatal**

- 1.4. Dirección General del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular "FIDERE"
- 1.5. Dirección General del Fideicomiso Programa Casa Propia "FICAPRO"
- 1.6. Dirección General del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbana "FIVIDESU"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹⁴ DDF, *Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Op. Cit.* p. 18.

Organigrama⁹⁵



TESIS
FALLA DE ORDEN

⁹⁵ DDF. *Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Documento Interno. México, DDF. 1997. p. 10.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA.

3.1.3. Principales Acciones y Programas de la SEDUVI⁹⁶

Desarrollo Urbano

- Regulación de los Asentamientos Humanos.
- Realización de estudios sobre revisión, actualización de la información del Marco de Planeación.
- Realizar estudios de edición y divulgación del Programa Central y Programas Parciales Delegacionales de Desarrollo Urbano.
- Realizar estudios sobre revisión y actualización de normas técnicas de zonificación.
- Estudios sobre desarrollo de zonas especiales de mejoramiento y rescate del área de barrancas del D.F.
- Elaborar estudios sobre Inventario de sitios patrimoniales y revitalización del Centro Histórico.
- Expedir dictámenes sobre incrementos a la densidad habitacional, exenciones de cajones de estacionamiento y opiniones sobre asentamientos irregulares.

Administración Urbana

- Regulación de los Asentamientos Humanos y control de uso del suelo.
- Realizar estudios sobre localización y ubicación de minas y canteras del D.F. y autorizar su explotación.
- Llevar a cabo el Programa de Constitución de Reservas Territoriales.

⁹⁶ SEDUVI. *Diagnóstico*. Documento Interno. México. DDF. 1996. p. 17.

3.2. Dirección General de Desarrollo Urbano

3.2.1. Validación de la Estructura Organizacional y Funciones

La aplicación de la metodología requería realizar entrevistas a los titulares de las áreas, es el caso del Director General de Desarrollo Urbano, así como a los titulares de las Direcciones del Programa de Desarrollo Urbano e Instrumentos para el Desarrollo y al Subdirector Jurídico de ésta última. Así mismo del análisis de la información proporcionada por el área, se definió cuál era la estructura orgánica autorizada de la Dirección General de Desarrollo Urbano, misma que fue validada por el Secretario del Ramo.

De las entrevistas señala se pudo concluir que la Dirección General se integraba por las direcciones de área: de Programa de Desarrollo Urbano y de Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Las principales funciones de cada una de ellas son las siguientes⁹⁷.

1. Dirección del Programa de Desarrollo Urbano

- Coordinar los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Participar en la elaboración y coordinación de reordenación urbana de la zona metropolitana.
- Promover estudios sobre normas técnicas del Desarrollo Urbano.
- Dirigir y controlar las políticas en materia de Planificación Urbana.
- Elaborar diagnósticos y estrategias de acción para el Programa Central de Desarrollo Urbano, Programas Parciales Delegacionales, normas técnicas y proyectos de obra para la reordenación.
- Coordinar los proyectos para mejoramiento y recuperación del área de conservación ecológica.
- Vigilar la correcta aplicación del sistema de incremento a la Densidad de Vivienda.

⁹⁷ *Ibid.* p. 19.

- Coordinar los programas para el rescate, conservación y mejoramiento del patrimonio urbano del D.F.
- Coordinar proyectos y obras de restauración de fincas patrimoniales del D.F. y la Federación.

2. Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano

- Coordinar y supervisar los procedimientos y servicios al público.
- Identificar los trámites que deban desconcentrarse a las Delegaciones y formular las propuestas.
- Atender las impugnaciones y recursos al respecto urbanístico.
- Coordinar las modificaciones a programas parciales.
- Supervisar la expedición de Constancias de Zonificación y Certificados de uso del suelo.
- Proponer el establecimiento de una comisión de control sobre aprovechamiento de uso del suelo.
- Expedir certificaciones de las inscripciones que aparezcan en los libros de archivo del registro del plan director.
- Inscribir todo lo que incide en la planeación del territorio del D.F.
- Expedir cartas certificadas y simples de los planos del programa general y programas principales.
- Reconocer los derechos adquiridos a establecimientos mercantiles en el D.F.

3.2.2. Determinación de Procesos/Subprocesos

Al concluir la etapa de diagnóstico y documentación el equipo de trabajo presentó su propuesta de programa de reingeniería de procesos al Director General de Desarrollo Urbano, y de acuerdo con el diagnóstico realizado se estableció que la Dirección de Instrumentos para el Ordenamiento Urbano, era la que mantenía un mayor y permanente contacto con la ciudadanía, ya que su principal función consiste en operar el Registro del Programa Director de Desarrollo Urbano del D.F. e inscribir las actualizaciones y modificaciones a los programas en materia de Desarrollo Urbano, así como emitir los documentos y constancias a que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Asimismo se documentaron los procesos detectados en la Dirección General de Desarrollo Urbano⁹⁸.

Principales procesos

1. Proceso de Expedición de Constancias y/o Certificados de zonificación de uso del suelo.
2. Proceso de Expedición de Constancias de Acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.
3. Proceso de modificación a los programas parciales.

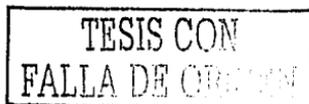
Procesos de Expedición de Constancia y/o Certificados de Zonificación

Objetivo.- Proporcionar información al solicitante respecto a la clasificación del uso del suelo, del precio motivo de la solicitud, así como su potencial de desarrollo.

Proceso de Expedición de Constancias de Acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

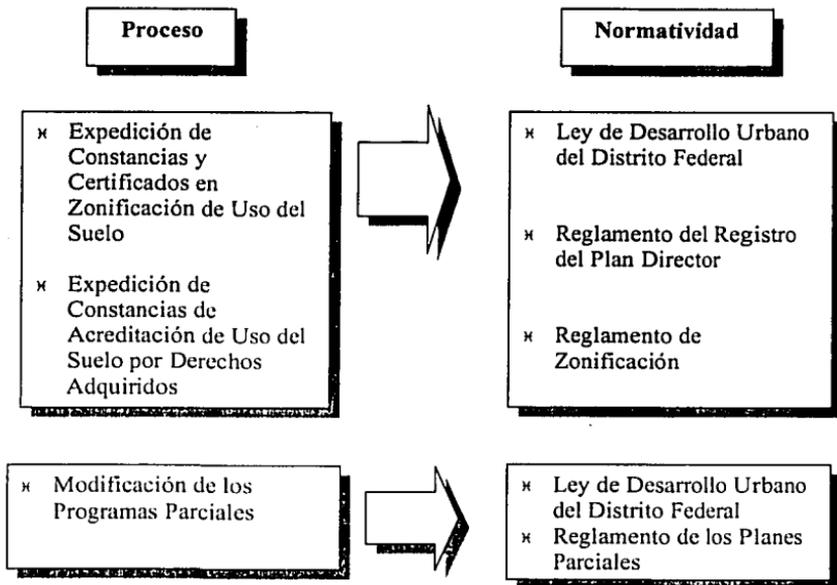
Objetivo.- Validar el uso del suelo del inmueble motivo de la solicitud, acreditando fehacientemente el que el inmueble mantiene ese uso con anterioridad a la entrada en vigor de la normatividad actual.

⁹⁸ SEDUVI. *Programa de Trabajo 1996*. Documento Interno. México. DDF. 1996. p. 8.



Proceso de Modificación a los Programas Parciales.

Objetivo.- Modificar el uso del suelo establecido por los programas parciales, justificando que el uso pretendido no impacta negativamente al entorno.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Operación

De acuerdo al planteamiento metodológico, una vez realizada la investigación documental y las entrevistas con los miembros del Comité Directivo, se determinaron los grupos de interés que participaron dentro de cada uno de los procesos.

El diagnóstico permitió concluir que la principal causa por las que se presentan improcedencias en el Proceso de Expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación de uso del suelo, es la elaboración errónea del croquis de localización, o bien, la omisión del mismo en la solicitud.

El tiempo de respuesta para la expedición de las constancias y/o certificados de zonificación, en promedio era de 10 a 15 días hábiles.

En el caso del proceso para la expedición de Constancias de Acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, las principales causas por las que se dictan improcedencias fueron las siguientes:

a).- En documentos fiscales

- Por encontrarse irregularidades en las declaraciones fiscales (alteraciones o falsificaciones).

b).- En documentos técnicos

- Por detectarse irregularidades en las licencias de construcción y/o planos, y por no encontrarse los antecedentes en el Archivo General de Obras del D.F., que señala la autorización de dichos documentos.

El tiempo de expedición es de 25 a 30 días hábiles, el cual excede cuando el predio objeto de la solicitud se localiza en ZEDEC, ya que debe ser sancionado por la Comisión de Uso del Suelo del ZEDEC.

Durante el año de 1995 únicamente se dictaron 23 oficios de improcedencia⁹⁹.

⁹⁹SEDUVI. *Informe de avances 1996*. Documento Interno. México, DDF. 1996. p. 24.

Por lo que respecta al proceso de modificación a los programas parciales, el tiempo de resolución por solicitudes cuya construcción sea hasta 40m², es de 120 días hábiles.

3.2.3. Debilidades y Fortalezas de los Procesos

Uno de los grandes problemas que se detectaron en los resultados que presentó el diagnóstico de los procesos llevados a cabo por la Oficina del Registro del Plan Director, lo constituye el elevado tiempo de respuesta de la oficina que emite las Constancias y/o Certificados de Zonificación de uso del suelo, las cuales eran expedidas en un plazo de 10 a 15 días hábiles.

Por lo que respecta al proceso de Modificación a los Programas Parciales, el tiempo que tarda en llevarse a cabo el proceso depende de la superficie construida, si se trata de un predio de hasta 40 m² tarda 45 días y si es mayor a los 40 m² llega hasta los 120 días su resolución¹⁰⁰. En este proceso, es importante destacar que previamente se consultaba con dependencias como SETRAVI y la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, lo que repercutía en dichos tiempos.

El mayor volumen lo representa la expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación y Constancias de Acreditación, ya que durante el año de 1995 ingresaron más de 28,800 solicitudes.

Cabe mencionar que con la automatización de la oficina, se buscó disminuir radicalmente los tiempos de respuesta y eficientar las actividades del personal. La elaboración mecanográfica de los documentos requería de una plantilla de 10 secretarías. Asimismo, permitirá la profesionalización del personal y el incremento en la calidad en la expedición de documentos, mismos que sufren un proceso de revisión previamente.

Un aspecto importante lo constituye el que tanto la Oficialía Mayor como la Contraloría Interna trabajaron conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en el Programa de Simplificación Administrativa, específicamente en la Oficina del Registro del Plan Director, a través de la creación de un sistema de recepción y entrega de solicitudes de Constancias y/o Certificados de Zonificación de uso del suelo y Constancias de Acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 16.

Se estableció que el proceso en comento se realizara a través de las Ventanillas Únicas, instaladas en cada una de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal; se entregarán mediante un correo diario, las diferentes solicitudes ingresadas, por dichos procesos a la Oficina del Registro del Plan Director para su atención procedente, las cuales después de un plazo de entre 10 y 15 días hábiles, eran remitidas a la Delegación de origen para su entrega al usuario.

El proceso, en opinión del titular del área, funcionó satisfactoriamente a lo largo de los últimos 6 meses del año de 1995, lo cual se reflejó en la disminución de solicitantes en la Oficina del Registro del Plan Director. Esto significó un mejor trato a las personas que requirieron el trámite en la Ventanilla de la mencionada Oficina.

3.2.3.1. Proceso de Expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación

Alcance

Consistió en llevar a cabo el rediseño del Proceso de Expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación con el propósito de optimizar y eficientar los tiempos de respuesta a la ciudadanía, a través de la Sistematización de la Oficina del Registro del Plan Director.

Estimación de Beneficios Potenciales

- Abatir tiempos de respuesta en el proceso de expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación, toda vez que en el año de 1995 el tiempo de expedición de dichos documentos era de entre 10 y 15 días hábiles.
- En virtud de ser un Proceso Central, se pretendía lograr que en un plazo no mayor de 36 horas, se expidiera la Constancia y/o Certificado de Zonificación.
- Desconcentrar en el mediano plazo a las delegaciones políticas el trámite con el fin de acercar el servicio al lugar de residencia de los ciudadanos.

- Mejorar el servicio y la calidad de atención a los solicitantes, en lo relativo a la información que requieren sobre el aprovechamiento del uso del suelo a través de la operación de un módulo de información y orientación. Este módulo tiene como objetivo brindar atención personalizada a la ciudadanía en lo inherente a los requisitos necesarios para la realización del trámite en la Oficina del Registro del Plan Director.
- Proporcionar información oportuna a los solicitantes sobre el uso del suelo pretendido, a efecto de que conozca en el momento, si éste se encuentra permitido, condicionado o prohibido.

Estimación de Mejoras Potenciales al Proceso

- Con la implementación de un proceso automatizado en la consulta y expedición de los documentos, se lograría una reducción importante de tiempo en cada una de las fases y/o etapas. De esta forma, se acortarían sensiblemente los tiempos de expedición de dichos documentos.
- Lograr una mejor distribución de las cargas de trabajo al personal del Registro con el fin de buscar una mejor calidad en la prestación de los servicios.
- Con la automatización del proceso se tendría la capacidad para atender a un mayor número de usuarios y lograr con ello un mayor volumen de ingresos a la Tesorería del D.F.
- Contar con un banco de datos actualizado y confiable que permita elaborar datos específicos relativos a ingresos más reales, así como información inherente al volumen de documentos expedidos y productividad por persona.
- Establecer un sistema de quejas y denuncias para conocer el comportamiento de los empleados y medir la satisfacción de los usuarios.

- Proporcionar certidumbre en la expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación evitando que agentes externos a la oficina alteraran los documentos y realizaran malos manejos en la expedición de los mismos.
- Lograr a través de la automatización de este proceso, un aseguramiento de la información, así como el otorgamiento de Constancias y/o Certificados de Zonificación, con una mayor calidad.
- Proporcionar mayores y mejores niveles de asesoría al personal responsable de atender al público, a través de la instrumentación de cursos de capacitación en forma coordinada con la Oficialía Mayor y Contraloría.
- Evitar la corrupción de los niveles operativos de la Oficina del Registro del Plan Director, a través de la profesionalización del personal que proporciona asesoría sobre el proceso en cuestión.
- Establecer un sistema interno de rotación del personal operativo, con el fin de evitar malos manejos en el proceso.
- Lograr una cultura de calidad y servicio en el personal de la Oficina del Registro del Plan Director.

3.2.3.2. Análisis y Rediseño del Proceso

La siguiente fase consistió en aplicar la Ley de Pareto a los procesos con el propósito de resolver la problemática y proporcionar los mayores beneficios a los usuarios. El análisis arrojó los siguientes resultados¹⁰¹:

Problemática específica detectada en el proceso de Expedición de Constancias y/o Certificados de Zonificación

Atención al Público

- Solicitud mal elaborada
- Falta de orientación e información
- Desconocimiento del trámite
- Falta de Caja Receptora

Registro

- Sistema automatizado muy limitado

Mesa de Control

- Falta de un sistema automatizado de registro, control y seguimiento

Zonificación

- Falta de recursos materiales para la operación
- Ilegibilidad de los planos (Programas Parciales, Catastrales, Alineamiento y Número Oficial)

Dictaminación

- Excesiva consulta a la normatividad
- Duplicidad de funciones y excesiva carga de trabajo
- Falta de un dictaminador en el turno vespertino

¹⁰¹ SEDUVI. *Informe de Avances 1997*. Documento Interno. México, DDF, 1997. p. 6.

Propuesta de Mejora

A continuación se presentan las propuestas de mejora que elaboraron los equipos de trabajo, considerando los siguientes cinco factores.

Atención al Público

- Establecimiento de un módulo de orientación e información
- Elaboración de folletos informativos
- Solicitud a la Tesorería del D.D.F. de una caja receptora
- Capacitación del Personal del área

Registro

- Desarrollo de un sistema integral de registro, control y seguimiento más completo

Mesa de Control

- Desarrollo de un sistema de registro y control más completo

Zonificación

- Solicitar el material y equipo necesario para la operación del área

Dictaminación

- Automatización de la normatividad
- Contratación de personal con el perfil idóneo a la función

3.2.3.4. Creación de Misión del Proceso

Enseguida se incluyen los enunciados de visión y misión propuestos para los procesos rediseñados

MISIÓN DE LA OFICINA DEL REGISTRO DEL PLAN DIRECTOR¹⁰²

Inscribir en el Registro del Sistema de Planeación del D.F., consistente en el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F., los programas parciales, las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, las modificaciones a los Programas Parciales, los Recursos de Inconformidad y demás documentos y Constancias que conforme a la ley deban inscribirse

MISIÓN DEL PROCESO DE EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN

Determinar y establecer el aprovechamiento del uso del suelo, conforme al Programa General y los programas parciales de Desarrollo Urbano del D.F., a través de la Expedición de Constancias y Certificados de zonificación de uso del suelo y Constancias de Acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

DEFINICIÓN DE VISIÓN DEL PROCESO DE EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS DE ZONIFICACIÓN¹⁰³

Subproceso de Atención al Público

- Brindar una orientación adecuada al usuario respecto a los requisitos y trámites que proporciona la oficina del Registro del Plan Director, a través de la creación de un módulo de orientación e información automatizado.
- Proporcionar información al usuario en forma expedita y clara, a través de folletos, trípticos y carteles informativos, sobre la función que realiza el Registro y los servicios que proporciona.

¹⁰² *Ibid.* p. 8.

¹⁰³ *Ibid.* p. 9.

- Atender en forma cortés y amable al interesado.
- Lograr la profesionalización del personal de Atención al Público, a través de la instrumentación de un programa integral de capacitación.
- Establecer un sistema de quejas y sugerencias sobre los servicios que proporcionan las oficinas, que permita evaluar la calidad en el servicio al usuario.

Subproceso de Zonificación

- Contar con los elementos (Planes de los Programas Parciales, Planos de Alineamientos y Número Oficial, Guía Roji y Planos Catastrales) necesarios para la operación, a través del establecimiento de acuerdos intersecretariales e internos que permiten su obtención.
- Establecer un Programa Integral de Capacitación Técnica para el personal del área, respecto a las actualizaciones de la normatividad aplicable.
- Hacer una distribución adecuada del área de zonificación.
- Integrar los catálogos de las normas técnicas complementarias, convenios, modificaciones, acuerdos, decretos, límites territoriales, etc., necesarios para la operación del personal del área.
- Efectuar la automatización del subproceso de zonificación.
- Establecer reportes estadísticos, respecto al grado de cumplimiento de su actividad, que permitan medir su productividad.

Subproceso de Mesa de Control

- Establecer un sistema automatizado de control y seguimiento de los avances del proceso de expedición de constancias y certificados de zonificación, en cada una de sus fases.
- Establecer reportes estadísticos sobre la situación de las solicitudes, en cada una de las fases del proceso.

- Establecer indicadores de productividad del personal, en cada una de las fases del proceso.
- Establecer reportes estadísticos por delegación, respecto a los usos permitidos, condicionados y prohibidos; así como de los ingresos generados.
- Contar con un archivo de datos por predio que permitan conocer los antecedentes del mismo.
- Lograr la profesionalización del personal de área, a través del establecimiento de un programa integral de capacitación.

Concluida la Fase de Diagnóstico inicial y selección de procesos críticos; comenzó la fase relativa al Análisis y Rediseño, para tal efecto se invitó al personal a participar en el proyecto y se integró un equipo de trabajo con personal de diferentes niveles y áreas.

Posteriormente, se les dio inducción sobre el trabajo en equipo, se clarificaron expectativas, se definieron las reglas del equipo y se les capacitó en conceptos básicos de calidad, servicio y reingeniería de procesos.

Una vez integrado el equipo, se establecieron sesiones de trabajo para validar el alcance del proyecto y se definieron los grupos de interés, sus atributos de satisfacción y se analizó la problemática presentada en cada una de las áreas y sus causas raíz, para definir posteriormente posibles alternativas de solución.

Los efectos provocados consistían básicamente en la duplicidad de tareas, condiciones inadecuadas de trabajo por mobiliario en mal estado, conflictos interpersonales y una actitud negativa de un determinado grupo de trabajadores.

Es importante mencionar, que con el propósito de resolver inmediatamente aquella problemática que permitiera lograr mayores beneficios, se realizó un análisis para determinar donde las mejoras tenían un mayor impacto, llegándose a definir la misión del proceso, así como la forma en que se operaría en el futuro (visión), para cada una de las áreas.

En virtud de lo anterior, se definieron los nuevos requerimientos del proceso, los recursos necesarios para su operación y la organización. El resultado fue el proceso rediseñado, considerando tanto las áreas como las actividades inherentes al mismo.

El rediseño del proceso permitió la implantación de las principales acciones, a fin de obtener en forma inmediata beneficios tangibles que pudiera percibir la ciudadanía, definiéndose en forma paralela una serie de proyectos que se propusieron para cada una de las áreas.

3.2.4. Desarrollo de Proyectos

Las acciones emprendidas como parte del rediseño, contemplaron la realización de varios proyectos, los cuales se señalan a continuación¹⁰⁴:

- Automatización del Registro del Plan Director
- Desarrollo del Sistema de Información Geográfica de Uso del Suelo SIGUS
- Desconcentración de la Función Certificadora hacia el ámbito delegacional
- Creación del Centro de Servicio y Atención Ciudadana CESAC
- Instalación de un módulo de Caja Receptora de la Tesorería del D.F.
- Reestructuración de la Dirección General de Desarrollo Urbano
- Desarrollo de un Mural de Información y Trípticos de los Servicios
- Desarrollo de un Programa Integral de Capacitación

1. Automatización del Registro del Plan Director

En lo referente a este proyecto, se definieron los requerimientos necesarios para su desarrollo a partir del número de equipos de cómputo, personal, capacitación, recursos financieros, entre otros. En virtud de la carencia de recursos, se gestionó ante la Oficialía Mayor una ampliación presupuestal para la adquisición de equipo de cómputo; este equipo se proporcionó en la cantidad y tipo solicitado.

¹⁰⁴ SEDUVI. *Programa de Trabajo 1997*, Documento Interno. México, DDF, 1997, p. 14-32.

Es importante mencionar, que la nueva infraestructura informática solicitada, consistente básicamente en software, reguladores, tarjetas de red, conectores, la Secretaría, requería de una remodelación de la oficina del Registro. La remodelación permitió una mejor distribución y uso de los equipos.

2. Desarrollo del Sistema de Información Geográfica de Uso de Suelo

Debido a la falta de recursos prevaleciente en la Secretaría y la imperiosa necesidad de promover un cambio de fondo en la forma de expedición de los certificados de uso del suelo, se solicitó a la Oficialía Mayor, nuevamente, su apoyo para la obtención de recursos. Lo anterior permitió la contratación de una empresa responsable del desarrollo del sistema.

El desarrollo del sistema consistió en la digitalización de la cartografía catastral, la cual contiene información relativa a la clave catastral, número oficial y colonia. Asimismo, se digitalizó la información de los nuevos Programas Parciales y Delegacionales de Desarrollo Urbano, los cuales habían sido aprobados por la Asamblea de Representantes y constituyen el principal insumo para la expedición de los certificados, pues es en éstos donde se contempla la zonificación de toda la Ciudad de México.

Se elaboró una base de datos con toda la información de las normas jurídicas, normas por vialidad y tabla de usos de suelo; indispensable para la dictaminación y resolución de las diversas solicitudes que ingresan en la Oficina del Registro.

En el mes de septiembre de 1997, se concluyó el desarrollo del sistema y se procedió a elaborar el plan de implantación, tanto en el sector central como en las delegaciones.

3. Desconcentración de la función certificadora

El desarrollo de este proyecto buscó que la función certificadora, que únicamente se realizaba en el ámbito central, se desconcentrara hacia las Ventanillas Unicas de las 16 delegaciones, para lo cual se propuso la modificación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, en el cual también se consideró que el despacho lo efectuaran certificadores y en forma automatizada.

Asimismo, cambia de nombre el anterior Registro del Plan Director por el de Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y se promueve la creación de plazas para el personal Registrador y Certificador, responsable del despacho tanto en el ámbito central como delegacional.

Este proyecto se consolidó el día 2 de junio de 1997, fecha en la que se publicó en la Gaceta de Gobierno, por lo que inmediatamente entró en vigor.

4. Creación del Centro de Servicio y Atención Ciudadana

Esta acción tiene como objetivo informar adecuadamente a la ciudadanía de los diversos trámites que proporciona la oficina del Registro, para lo cual se propuso la creación de un centro de Servicio y Atención Ciudadana.

En este sentido, se estableció un planteamiento para la construcción del módulo, con la normatividad establecida por la Oficialía Mayor y apoyado con capacitación al personal responsable de su operación.

5. Instalación de un Módulo de Caja Receptora de la Tesorería del D.F.

En el afán de proporcionar un servicio integral a la ciudadanía, se le solicitó a la Secretaría de Finanzas, mediante oficio firmado por el Secretario, su apoyo para la instalación de una caja en las oficinas del Registro, hecho que se consolidó en el mes de agosto de ese mismo año.

Con la puesta en marcha de esta acción, se evita que el ciudadano se traslade a otro punto de la ciudad para efectuar el pago de derechos de su trámite y regrese a ingresar su solicitud, lo que generaba la consecuente irritación del usuario.

6. Reestructuración de la Dirección General de Desarrollo Urbano

La modificación al Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano consistió en establecer la desconcentración de la función certificadora y la creación de plazas para el personal registrador y certificador. Además, se hace necesaria la creación de un área que coordine las actividades tanto en el ámbito central como delegacional, por lo que se elabora una propuesta de reestructuración en la que se contempla elevar el rango del anterior Registro (J.U.D.) al de

Dirección de Área, con un Director titular y 2 subdirectores que coordinen a los 20 certificadores delegacionales.

La propuesta se envía a la Oficialía Mayor para su dictamen y es autorizada, por lo que se lleva a cabo la elaboración e integración del Manual de Organización.

7. Desarrollo de un Mural de Información y Trípticos de los Servicios

Con el fin de apoyar las acciones del CESAC, se detectó la necesidad de contar con trípticos y un mural de información que facilitarían el proceso de orientación e información, por lo que se elaboraron las propuestas y su desarrollo con información actualizada del nuevo Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, en el cual se da un nombre distinto a los servicios proporcionados por el Registro.

El resultado es la creación de los trípticos de:

- > Certificado de Usos Permitidos
- > Certificado de Uso Específico
- > Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos

Así como de un Mural de Información que contiene el objetivo, requisitos, tiempos de respuesta, costo y proceso de trámite de cada uno de los servicios.

8. Desarrollo de un Programa Integral de Capacitación

Derivado de los constantes retrabajos de los certificados, así como de la mala atención que se proporcionaba al ciudadano y de la necesidad de implementar cambios inmediatos al nuevo proceso, surge la necesidad de establecer un Programa de Capacitación para apoyar las diversas acciones emprendidas y consolidar las mejoras planteadas

En este sentido, se establece una coordinación constante y permanente con el área de capacitación de la Secretaría para implementar cursos dirigidos al personal de aquellas áreas que se detectaron como críticas, impartándose los cursos de:

- > Vocación de Servicio y Trato al Público
- > Relaciones Humanas y Atención al Público
- > Comunicación e Integración Grupal
- > Actualización Secretarial
- > Ortografía y Redacción
- > Mecanografía

Así mismo, se impartieron cursos para funcionarios, tales como:

- > Desarrollo de Habilidades Gerenciales
- > Excelencia individual como base de la Excelencia Organizacional
- > Desafío al Cambio
- > ACCES
- > Principios de Cómputo
- > Windows 95

La estrategia de capacitación consistió en ofrecer primero los cursos dirigidos al personal que atiende a los usuarios, logrando así mejoras inmediatas. Posteriormente se impartieron otros cursos de acuerdo a las necesidades.

9. Sistema de Información Geográfica de Uso del Suelo

Una vez que se entregó el sistema, se llevaron a cabo diversas pruebas de funcionamiento para validarlo, realizándose algunos ajustes tanto en las bases de datos como en las cartas geográficas.

Es importante hacer mención que se proporcionó capacitación sobre la operación del mismo al Director del Registro, los 2 Subdirectores y los 20 certificadores, quienes una vez recibida ésta realizaron su trabajo de una manera más rápida, logrando erradicar la discrecionalidad de los servidores públicos que proporcionaban este servicio.

El último trimestre de 1997 se realizó la evaluación del sistema y se detectaron áreas de oportunidad para acciones de mejora, como es el caso del establecimiento de un módulo de reportes.



3.2.5. Logros y Beneficios

Al concluir la administración 1994-1997 se cumplió con el 100% de todos los proyectos que se plantearon y los productos generados fueron los siguientes:

1. Se automatizó la Dirección del Registro del Plan Director; la expedición de los Certificados de Uso del Suelo, se realiza a través del Sistema Automatizado de Información Geográfica de Uso del Suelo, en un plazo de 2 días hábiles.
2. Un nuevo Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano¹⁰⁵.
3. 20 plazas nuevas para el personal certificador.
4. Nueva estructura organizacional para el Registro de los Planes y Programas, con un Director de Área y 2 Subdirectores y el Manual de Organización aprobado.
5. Tres trípticos de los servicios que proporciona el Registro y un mural de información.
6. 14 cursos de capacitación con 200 participantes, 280 horas curso y 5600 horas hombre capacitadas.
7. Instalación de un Módulo de Caja Receptora de la Tesorería del D.F.
8. El Centro de Servicio y Atención Ciudadana en operación y un buzón para captar quejas y sugerencias.

El programa de Calidad y Excelencia en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como en todo el Sector Central, se desarrolló con la participación de un grupo de Consultores internos capacitados sucintamente por la empresa consultora, pero que contaban con experiencia en el campo de la calidad. El rendimiento de estos consultores no arrojó marcadas diferencias con los consultores externos, por lo que se puede afirmar que la transferencia de la metodología fue exitosa.

¹⁰⁵ El reglamento se modificó nuevamente en 1998.

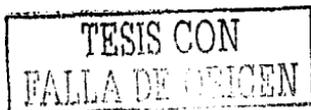


El uso de suelo es indudablemente uno de los trámites más importantes que los ciudadanos realizan ante la autoridad. Atañe al ámbito de la vivienda como del comercio y de la industria. El rediseño del proceso no alteró los criterios de desarrollo urbano, sino que se orientó a eficientar el trámite mismo, en términos de certidumbre, información, oportunidad y descentralización. Los avances fueron muy importantes, pero no lograron implantarse plenamente porque concluyó el periodo de la administración.

Una de las debilidades evidentes del programa fue su desarticulación con el Programa Operativo Anual de la Secretaría y particularmente con el presupuesto, por tal motivo era necesario realizar gestiones extraordinarias a fin de conseguir recursos que permitieran implantar los cambios. La fuente de los recursos en términos generales eran transferencias presupuestales y sólo excepcionalmente mediante ampliación presupuestal.

Asimismo, se puede señalar que el cambio más profundo logrado en la Secretaría consistió en la descentralización del trámite de la expedición de constancias y el tiempo de respuesta que se logró mediante la automatización del proceso. En términos técnicos era posible expedir el documento en 15 minutos, cuando al inicio del programa el mismo podía tardar tres o más meses.

Es conveniente señalar que otras medidas implementadas por la Oficialía Mayor y en particular la Dirección General de Modernización Administrativa, dieron lugar a sinergias importantes para fortalecer los cambios realizados por el programa. Es el caso de la *Ley de Procedimiento Administrativo* y la publicación del *Manual de Trámites y Servicios al Público* con carácter obligatorio y no sólo informativo. Este último establecía los criterios para la realización del trámite, tales como: lugar, costo, tiempo de respuesta y requisitos.



4. CONCLUSIONES

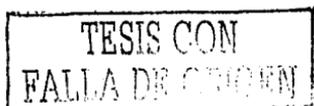
Los esfuerzos de reforma de la administración pública en la última década del siglo XX, se diseminaron por los países más desarrollados del mundo. De hecho todos los miembros de la OCDE impulsaron esfuerzos orientados en esa dirección. Es conocido el esfuerzo realizado por los gobiernos republicano y demócrata en los Estados Unidos y por los gobiernos conservador y laborista en Inglaterra, también se conocen procesos de gran envergadura en Australia, Canadá y Nueva Zelanda. México no fue una excepción; las administraciones de los noventa también impulsaron una reforma del gobierno que siguió estrategias similares:

- *Reducir el número de los servidores públicos y la privatización de empresas públicas*
- *Subcontratación y mecanismos de mercado*
- *Orientación al cliente*
- *Establecer criterios y medidas de rendimientos*
- *Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos*¹⁰⁶

Tres dependencias colaboraron sustancialmente en el propósito de reformar al gobierno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), el programa de desregulación que encabezó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y el servicio civil de carrera bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, no se cuenta a la fecha con una evaluación objetiva y sistemática de estos programas de cambio.

El gobierno del Distrito Federal, bajo la nueva figura jurídica de gobierno local, impulsó su propio programa de forma aislada y sin una orientación federal. Sin embargo, el hecho de que el titular del Gobierno del Distrito Federal fue sucedido por un partido de oposición, significó la desaparición del programa y de las áreas encargadas de su diseño e implantación. Vale la pena señalar que el costo de la transición democrática fue alto en términos de modernización administrativa, lo que sería tema de otra investigación.

¹⁰⁶ Osborne, David y Plastrik, Peter. *La Reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós. Barcelona. 1998. p. 24.



Por ahora y para concluir esta investigación ubicaremos el Programa de Modernización en el gobierno del Distrito Federal en el contexto de las cinco estrategias para reinventar el gobierno que propone Osborne y comparar los dos casos analizados bajo los criterios de fortalezas y debilidades que ya se han señalando.

Osborne y Plastrik proponen clasificar todos los esfuerzos de cambio gubernamental de la última parte del siglo XX en cinco estrategias. Señalan a su vez, que la modernización en el sector público tiene su propia especificidad, ya que las herramientas que suelen utilizarse en organizaciones del sector privado son insuficientes, a saber, gestión de calidad total o reingeniería de negocios.

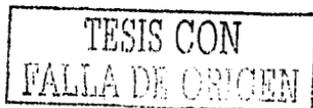
Los autores proponen la siguiente definición para los esfuerzos de cambio en la administración pública: La transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar, se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura¹⁰⁷.

Las cinco estrategias son: 1) central, 2) de las consecuencias, 3) del cliente, 4) del control y 5) de la cultura. La estrategia central consiste en clarificar el propósito de los organismos y los sistemas públicos. Osborne utiliza la figura de separar el timón del remo para ejemplificarla. La segunda estrategia consiste en crear consecuencias que se deriven de los rendimientos. Es el caso de insertar al sector público en el mercado para que compita con el sector privado. La estrategia del cliente consiste en obligar al sector público a asumir cierta responsabilidad ante los usuarios. La estrategia del control traslada una parte significativa del poder para tomar decisiones a los niveles inferiores de la jerarquía y en ocasiones a la comunidad. Por último, la estrategia de la cultura se enfoca en tres ámbitos, los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad del organismo¹⁰⁸.

El programa de calidad que se impulsó en el gobierno de Oscar Espinosa Villarreal se ubica parcialmente en las estrategias del cliente y de la cultura. El planteamiento metodológico utilizado, proponía rediseñar los procesos de las dependencias para satisfacer a los clientes o usuarios y transformar el sistema

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 30.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 62-67.



social. Por tal motivo, se utilizaron las herramientas de la reingeniería de procesos y de calidad total. Como hemos podido observar en las dos dependencias los cambios fueron significativos en los siguientes aspectos:

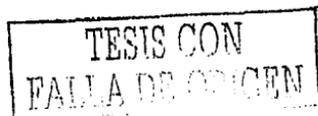
Adecuación del marco normativo, en el Registro Público se elaboraron los siguientes documentos: reformas y adiciones al Código Civil, al Código Penal y al Reglamento Interior del Registro y la Iniciativa de Ley para transformar al Registro en el Instituto del Registro Público de la Propiedad del D. F. En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se modificó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

Información al público. Se reestructuró el área de orientación al público en el Registro. En la SEDUVI se desarrolló el Sistema de Información Geográfica de Uso de Suelo y se creó el Centro de Servicio y Atención Ciudadana (CESAC).

Equipamiento y desarrollo de sistemas informáticos. En el Registro se concluyó el diseño conceptual del Sistema Integral de Información Registral, se adquirió equipo de cómputo central y periféricos y el equipo de seguridad electrónica registral, se capturó un volumen muy importante de información registral, instalación de dos equipos digitales (*touch screen*) para información al público; y se dejó en proceso de instalación un sistema de flujo de trabajo automatizado (*work flow*). En SEDUVI se adquirieron reguladores, tarjetas de red, conectores y *software* para automatizar el registro del Plan Director y se digitalizó la cartografía catastral y la información de los programas parciales y delegacionales de desarrollo urbano.

Señalización. En SEDUVI se diseñó una imagen institucional que incluía logotipo, letreros de señalización, identificación de los servidores públicos, material impreso (trípticos) y colores distintivos. Se creó un mural de información en el que se indicaba tiempos de respuesta, costo y trámite de cada uno de los servicios.

Capacitación. En el Registro se capacitó al personal en dos áreas fundamentales: atención al público y marco normativo del registro, incluyéndose temas como derecho registral, civil, mercantil, informática y calificación registral. En SEDUVI se desarrolló un programa integral de capacitación con cursos de vocación de servicio y trato al público, relaciones humanas y atención al público, comunicación e integración grupal, desarrollo



de habilidades gerenciales e informática. En resumen se impartieron 14 cursos de capacitación con un total de 5 600 horas hombre.

Trabajo en equipo. Tanto en el Registro como en SEDUVI se integraron equipos con personal de diversas áreas y niveles jerárquicos. En el registro se invirtieron 7, 600 horas hombre en el rediseño de los cuatro procesos principales.

Simplificación de trámites, procedimientos y formatos. En el registro se simplificaron los procesos registrales y la operación a través de la automatización de actividades manuales y la eliminación de otras que no agregan valor. Mismas que quedaron debidamente documentadas en el *Manual de Operación y Servicios*. En SEDUVI el avance más significativo en este aspecto fue la creación del Sistema Automatizado de Información Geográfica de Uso de Suelo, que permitió abatir el tiempo de respuesta a dos días hábiles.

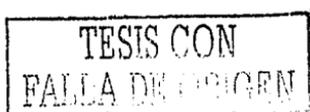
Medición del desempeño. La medición del desempeño del servicio se realizó a través de las disposiciones que para tal efecto emitió la Contraloría General. Fue un proceso difícil debido a cierta complejidad en la metodología, a la resistencia a ser evaluados de los servidores públicos y al momento poco oportuno en que se pretendió implantar, debido a que eran los últimos meses de la administración. Sin embargo, al interior de los propios equipos de trabajo se realizaban mediciones como parte de la misma metodología aplicada. Sólo de esta manera fue posible evaluar los avances logrados.

Adicionalmente, el programa careció de un ingrediente fundamental para asegurar el éxito de los cambios en términos de efectividad, eficiencia y rendimiento: la reinención de los sistemas en donde trabajan los organismos públicos¹⁰⁹

La identificación de las debilidades de los programas del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, inician, pues, en el contexto de los sistemas.

1. *La administración pública en países emergentes.* El esfuerzo por incluir a México en los países miembros de la OCDE, mostró, entre otras cosas, lo que ya muchos especialistas habían señalado, la diferencia

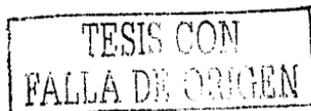
¹⁰⁹ *Ibid.* p. 29.



entre las administraciones públicas maduras de los países desarrollados, con las administraciones públicas de los países emergentes. Tal vez una de las diferencias más significativas es la distinción entre políticos y administradores públicos que se sustenta en los diversos modelos de servicio civil de carrera. Los países industrializados cuentan en términos generales con administraciones públicas consolidadas y servidores públicos de carrera. Sin embargo, en muchos de los casos que se han estudiado, la consolidación de estos modelos significó un factor importante de resistencia al cambio. A este factor se le añade el que las administraciones públicas maduras de acuerdo al modelo de Max Weber¹¹⁰ estaban centralizadas y eran jerárquicas, organizadas con leyes o reglamentos administrativos, normalizadas y escogían a sus empleados mediante exámenes. Con dificultad encontramos este modelo reproducido en la administración pública federal y mucho menos en gobiernos estatales o locales. En su lugar, priva una cultura burocrática propia de modelos patrimonialistas, por decirlo de otra manera, premodernos.

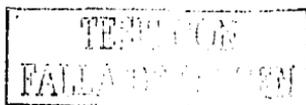
2. *El sistema burocrático patrimonialista* es antitético con los esfuerzos de modernización administrativa de gran envergadura. Como bien dice Osborne, si este sistema no logra ser transformado, las mejoras que se consigan serán de poco calado y como la experiencia lo mostró en el caso del gobierno del Distrito Federal, con la llegada de un nuevo caudillo, se replantean prácticamente todos los programas de las administraciones anteriores.
3. *Un gobierno de transición.* Es indudable que el programa vio limitados sus alcances debido a que el gobierno de Oscar Espinosa fue un gobierno de transición en el marco de la reforma política del Distrito Federal. Por tal motivo fue un gobierno de tres años que se vio inmerso en el proceso de definir primero y consolidar después su autonomía respecto a la administración pública federal.
4. *Desfasamiento con el Programa Operativo Anual.* La desarticulación del Programa de Modernización de los programas operativos anuales de las dependencias y de los procesos estandarizados de programación y presupuestación, significó que el mismo fue visto como un esfuerzo adicional y sin recursos para implantar los cambios. El primer año esta

¹¹⁰ *Ibid.* p. 33.



falta de integración no resultó problemática porque el programa se encontraba en una fase de análisis y rediseño, pero fue crítica al momento de pasar a la etapa de implementación. Muchos de los proyectos de los equipos de trabajo se vieron frustrados por carecer de recursos para llevarlos a cabo. Lo que significaba en el mejor de los casos un desgastante proceso de cabildeo con la Secretaría de Finanzas para conseguir recursos adicionales por parte del área coordinadora del programa, la Dirección General de Modernización Administrativa.

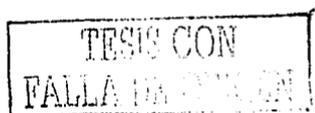
5. *Simulación.* Un elemento más en el ámbito de la cultura burocrática es la simulación. Los primeros esfuerzos de medir la efectividad de la gestión pública logró sobrepasar la resistencia natural del temor a ser evaluados pero no la simulación de reportes que eran "maquillados" para no evidenciar las deficiencias que, en la mayoría de los casos no se debía a los servidores públicos, sino a los sistemas administrativos y a los equipos de trabajo formados ex profeso. Sin embargo, la cultura de quedar bien con el jefe, aunque el ciudadano siga insatisfecho es un hábito difícil de erradicar.
6. *La participación de los mandos superiores,* es decir, de Directores Generales reflejó ser el sector de capital humano más resistente al cambio. Este tipo de programas suponen un involucramiento decidido y liderazgo de los superiores jerárquicos para "jalar" a los equipos de trabajo. En la mayoría de los casos se mantuvo una actitud de duda ante la viabilidad del programa, aduciendo la cultura de la que los propios servidores públicos eran una clara muestra. No es un factor menos importante que en muchas ocasiones el programa se consideró una amenaza al *status quo* y a los beneficios legítimos o ilegítimos que los puestos significaban para muchos.
7. *Los usuarios.* La ausencia de los clientes en todo el programa fue, sin duda, una de las debilidades mas significativas. Si bien es cierto que se realizaron algunas encuestas y cuestionarios, el trabajo no fue sistemático ni se determinaron con claridad las consecuencias que tendría para el programa el recoger la opinión de los usuarios. Esto es importante porque en términos de la calidad en el servicio, la satisfacción de los usuarios reside en conocer sus expectativas sobre el servicio. ¿Qué desea el ciudadano? ¿Simplificación, economía, cercanía, tiempo de respuesta, claridad, certidumbre, transparencia? La ausencia de los usuarios en el programa impacta en que los ciudadanos



no pueden hacer suyo lo que desconocen. No es sólo una debilidad en términos de comunicación, sino de participación. Evidentemente un riesgo que no se quiso tomar era politizar el proceso al abrirlo a las diferentes instancias a través de las cuales los ciudadanos se hacen presentes en las demarcaciones u oficinas descentralizadas, es decir, las delegaciones políticas.

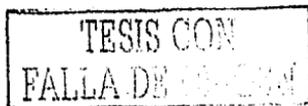
Por otra parte, las fortalezas del programa en el Registro y en la Secretaría fueron las siguientes:

1. *Liderazgo.* El apoyo del Jefe del Departamento del Distrito Federal y el liderazgo compartido del Contralor General y el Oficial Mayor.
2. *Metodología.* La transferencia de las herramientas metodológicas que aportó la empresa consultora a través de los facilitadores asignados al proyecto y los talleres que se impartieron con tal propósito. Particularmente la formación de consultores internos.
3. *Trabajo en equipo.* La participación de personal de diferentes áreas de adscripción y niveles jerárquicos, permitió superar barreras territoriales y fomentó una actitud de participación cuando el personal involucrado en los procesos se vio tomado en cuenta. Los proyectos fueron elaborados por los directamente involucrados.
4. *Reconocimiento.* De manera sistemática se presentaban los avances logrados en los equipos de trabajo con la asistencia del Contralor General y el Oficial Mayor. Se entregaron diplomas de participación en el programa y se acreditó al personal que calificó para tal efecto con un Diplomado en Reingeniería de procesos otorgado por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.
5. *Estructura.* Se creó una instancia al interior de la Dirección General de Modernización Administrativa para coordinar el programa, lo que dio lugar a la institucionalización del mismo. El programa se reforzó con programas de apoyo en aspectos como: medición del desempeño, capacitación en cultura de calidad, comunicación y difusión y el equipo de facilitadores internos que continuó apoyando tras la salida de los consultores de la empresa externa.



Los casos analizados del Registro y la Secretaría de Desarrollo Urbano confirman la hipótesis de Osborne, sin un cambio en el sistema, los cambios al interior de la administración son irrelevantes. El enfoque sistémico asegura que los cambios operados al interior de un todo son compensados en poco tiempo para volver a un estado de equilibrio. De tal forma que, a pesar de que el programa en los dos casos, motivo de esta investigación, afectaron los subsistemas normativo, administrativo y de capital humano, no lograron generar un cambio profundo y sostenido.

El impacto de estos esfuerzos de cambio no deja de ser importante en la conciencia de los servidores públicos y en ciertas mejoras incrementales que pueden ser percibidas por los ciudadanos; pero también refuerzan la resistencia al cambio al no verse compensadas con cambios reales y trascendentes. El periodo del programa fue corto y los relevos del liderazgo recurrentes, realidades que indudablemente impactaron en los resultados y que, juntos con otras de las señaladas en esta investigación, han de ser tomadas en cuenta si se busca un cambio real y de largo plazo en la administración pública tanto a nivel federal como local.



5. BIBLIOGRAFÍA

Acle Tomassini, Alfredo. *Planeación estratégica y control total de calidad*. México. Grijalbo. 1990.

Acle Tomassini, Alfredo. *Retos y Riesgos de la Calidad Total. Preguntas básicas*. México. Grijalbo. 1994.

Aguilar Villanueva, Luis. "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en *Cambio Político y Gobernabilidad*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1992.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996.

Bozeman, Barry. *Gestión Pública*. México, FCE. 2003.

Cabrero Mendoza, E. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México. Porrúa. 1995.

Crozier, M. "La posición del Estado ante los otros actores" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE. Enero-Abril México. 1995.

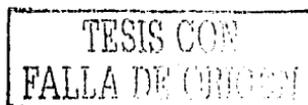
DDF. *Estrategias y perspectivas para la modernización administrativa en grandes metrópolis*, Memoria. DDF-CIDE. México. DDF. 1997.

DDF. *Indicadores de Competitividad y Calidad de Vida del Distrito Federal*. Documento Interno. México, D.D.F., 2000.

DDF. *La Desregulación Administrativa en el Distrito Federal*. Memoria, DDF-UNAM. México. DDF. 1997.

DDF. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. México. DDF. 1997.

DDF. *Manual Administrativo de la Dirección General de Modernización Administrativa*. Documento Interno. México, D.D.F., 1997.



DDF. *Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Documento Interno. México, D.D.F., 1997.

DDF. *Manual de Organización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio*. Documento Interno. México. D.D.F., 1997.

DDF. *Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal*. México. DDF. 1996.

DDF. *Presupuesto de egresos de la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial. 15/01/97. México, DDF. 1997.

DDF. *Programa de Calidad y Excelencia*. México. DDF. 1997.

DDF. *Programa de Modernización Administrativa en el Distrito Federal*. Memoria. México. DDF. 1997.

DDF. *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*. México, DDF, 1996.

DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Diagnóstico*. Documento Interno. México. DDF. 1996.

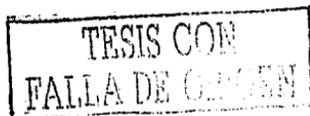
DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores 1996*. México. DDF. 1996.

DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Informe Anual de Labores. 1997*. México. DDF. 1997.

DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Plan de Trabajo 1998*. México. DDF. 1998.

DDF. *Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Planeación Estratégica*. México. DDF. 1997.

DDF. *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. México. DOF. 15/01/1995. DDF.1995.



Elmore, Richard. *Modelos organizacionales para el análisis de implantación de programas sociales en la implementación de políticas*. México. Porrúa. 1996.

Friedmann, J. And Wolf, G. *World city formation: an agenda for research and action*. USA. International Journal for Urban and Regional Research. 1992.

García Pelayo y Gros, Ramón. *Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado*. México. Larousse. 2001.

Hammer, M. y Champy. *Reengineering the corporation. A manifesto for business revolution*. USA. Harper Business. 1992.

Kamilla, Marco. "Reingeniería y Administración Japonesa" en *Revista Quehacer* No. 101. Perú. 1991.

Kasiri, Ishikawa. *¿Qué es el Control Total de Calidad? La modalidad japonesa*. Colombia. Norma. 1986.

Losada i Marrodán, Carlos. *¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. México. BID. 1999.

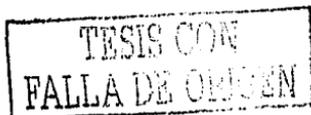
Méndez, José Luis. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión" en *Políticas Públicas y Sociedad*. UAM-Xochimilco. Otoño, número 7. 1992.

Méndez, José Luis. (compilador) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México. COLMEX. 2001.

Montoya G., Héctor M. *¿Calidad Total o Reingeniería? En Económicas el Colombiano* Medellín. 1996.

Moreno, Roberto. *Reforma del Estado, reforma del gobierno*. Presentación en el Diplomado de Políticas e Instrumentos de Seguridad Pública. México INAP. 2001.

Morris, Daniel y Brandon, J. *Reingeniería. Cómo aplicarla con éxito en los negocios*. Colombia. Mc. Graw Hill. 1994.



OECD. Annual Report. OECD. France. 1996.

OECD. *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*. PUMA. France. 1997.

OECD. *La transformación de la gestión pública*. México. OECD. 1997.

OECD. *Managing Across Levels of Government*. PUMA. USA. 1997.

OECD. *Responsive Government: service quality initiatives*. PUMA. England. 1996.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. USA. Addison-Wesley Publishing. 1994.

Osborne, David y Plastrik, Peter. *La Reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós. Barcelona. 1998.

Pardo, M. Del Carmen. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), México. 1993.

Pardo, M. Del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México. INAP-COLMEX. 1992.

Plasencia, Adriana. *Gerencia Pública. Bases Teórico-conceptuales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1994.

Rivlin, Alice. *Manejo de la Etica Gubernamental*, Consejo Rector del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Presidencia del Simposio Ministerial de la OCDE/PUMA sobre el Futuro de los Servicios Públicos. México. OECD. 1997.

Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. México. IAPEM. 2002.

Sassen, S. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. USA. Princeton. 1991.



- Schumacher, E. F. *Lo pequeño es hermoso*. México. Grijalbo. 1994.
- SEDUVI. *Diagnóstico*. Documento Interno. México. DDF. 1996.
- SEDUVI. *Informe de Avances 1996*. Documento Interno. México. DDF. 1996.
- SEDUVI. *Informe de Avances 1997*. Documento Interno. México. DDF. 1997.
- SEDUVI. *Programa de Trabajo 1996*. Documento Interno. México. DDF. 1996.
- SEDUVI. *Programa de Trabajo 1997*. Documento Interno. México. DDF. 1997.
- SEP. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México. SEP-CONALITEG. 2001.
- SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. SHCP. 1996.
- Ward, Peter. *Estructuras de Administración y Gobierno en Ciudades Latinoamericanas*. Ponencia del Seminario Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis. Memoria. DDF-CIDE. México. DDF. 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN