

00463



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**PROCESOS DE MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA PARA LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE MÉXICO
(ESQUEMAS DE APLICACIÓN)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
LIC. JESÚS GARCÍA LÓPEZ

ASESORA: MTRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D.F.

2003

A





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.

DEDICATORIA

Para mi esposa JULIA y mi bebé JULIETA.

Gracias por compartir conmigo esta vida y mis anhelos profesionales; ambas saben de lo mucho que quisiera que en este país las cosas se hicieran con alto sentido de responsabilidad y pleno reconocimiento del talento humano que tenga una visión de futuro.

0

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AGRADECIMIENTOS

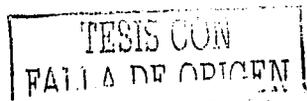
Para lograr un buen resultado en la formación como estudiante de Maestría y en la elaboración de la Tesis recepcional hay personas que son parte fundamental de dicho logro. Es por ello que expreso mi profundo agradecimiento a los integrantes del Jurado quienes con sus observaciones me orientaron para hacer de este trabajo una realidad, mi distinción y respeto para: **Maestra Elena Jeannetti Dávila**, **Maestra Araceli Parra Toledo**, **Dr. Gerardo Torres Salcido**, **Maestro Rolando Barrera Zapata** y **Maestro Roberto Moreno Espinoza**. Como homenaje al **Dr. Pedro Zorrilla Martínez (+)**, y al **Maestro. Gustavo Martínez Cabañas. (+)**.

La idea de este trabajo es el resultado del ejercicio profesional responsable y receptivo, y sabedor de que mucho de lo que aquí se escribe ha sido parte de las discusiones de oficina y de momentos de reflexión con compañeros y amigos, quiero compartir con ellos este trabajo, que es también suyo: **Lic. Nereo Ignacio Alanís Zamudio (+)**, gracias por dejar que el Municipio que presidías se sumara a los trabajos de Modernización Administrativa. **Don Jesús Treviño de la Garza**, como Usted lo sabe, la Simplificación y Transparencia Administrativa en el Estado de México no fue tarea fácil, sólo el que se atreve rompe paradigmas. **Lic. Gustavo Cárdenas Monroy**, señor Diputado, este trabajo también define lo que se quiere en un Gobierno con visión de futuro. **Lic. Fernando Maldonado Hernández**, espero que las consideraciones finales de este trabajo sean de tu agrado y las aceptes como reflexión.

Con aprecio para mis amigos y compañeros **Marco A. Becerril Garcés**, **César Escalona Fábila**, **Alberto Legorreta Guzmán**, **Vladimir Pérez Mar**, **Rafael Díaz Bernal**, **Pedro Espinoza Sánchez**, **Victor Bacilio Jáuregui Ruíz**, **Ricardo Dominguez Albarrán**, **Carlos Bello Otero...**

Con agradecimiento especial para los directivos y amigos del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional y de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, **Don Enrique B. Rodríguez García**, **Don Federico Castillo Blanco** y mi estimada **Dña. Leonor Rodríguez**, mil gracias.

Con particular cariño y respeto a la **Familia García López: Papá, Mamá (+)**, **Hermanos**, este trabajo es de ustedes.



PAGINACIÓN DISCONTINUA

INDICE

MARCO INTRODUCTORIO.	1
ACCIONES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO (1952-2000).	21
CAPÍTULO I: MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	38
1.1. Significado de modernización administrativa.	40
1.1.1. Elementos que sustentan el surgimiento de la modernización administrativa.	41
1.1.2. La modernización administrativa y las incidencias de sus cambios.	42
1.2. Valores e instrumentos de la modernización administrativa.	43
1.2.1. Vertientes de la modernización administrativa.	47
1.2.2. Concepciones de modernización administrativa en algunos países.	49
1.3. Modernización administrativa en las administraciones públicas.	51
1.3.1. Programa de modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000: Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	51
1.3.2. Programa de modernización administrativa del Estado de Jalisco 1995-2001.	68
1.3.3. Sistema para el seguimiento (SISE) del Estado de San Luis Potosí.	80
CAPÍTULO II: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.	84
2.1. Concepto de simplificación administrativa.	87
2.1.1. Proceso de simplificación administrativa.	88
2.1.2. Elementos que influyen en el proceso de simplificación administrativa.	89
2.1.3. Naturaleza del proceso de simplificación administrativa.	90

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.	Ámbito de acción de la simplificación administrativa.	91
2.2.1.	Vertientes de simplificación administrativa.	92
2.3.	La simplificación administrativa en las administraciones públicas municipales del Estado de México.	94
2.3.1.	Programa de simplificación y transparencia administrativa municipal del Estado de México 2000-2003.	94
2.3.2.	Simplificación administrativa municipal: Experiencia del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	127

CAPÍTULO III: DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA. 138

3.1.	Contexto de la desregulación.	144
3.1.1.	La actividad reguladora del Estado.	145
3.1.2.	Situaciones que originan la desregulación administrativa.	146
3.2.	Concepto de desregulación administrativa.	149
3.2.1.	La desregulación como instrumento de modernización administrativa.	150
3.2.2.	Instrumentos de la desregulación administrativa.	152
3.3.	La desregulación en México.	154
3.4.	La desregulación en el Distrito Federal.	156

CAPÍTULO IV: DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. 163

4.1.	Justificación de la desconcentración.	165
4.1.1.	Dificultades que ocasiona la centralización administrativa.	166
4.2.	Definición de desconcentración administrativa.	167
4.3.	Características de la desconcentración administrativa.	171
4.3.1.	Ventajas de la desconcentración administrativa.	172
4.4.	Formas de desconcentración administrativa.	174
4.4.1.	Diferenciación entre delegación y desconcentración administrativa.	174



4.4.2.	Distinción entre centralización, desconcentración administrativa y descentralización.	176
4.5.	La desconcentración administrativa en México.	177
4.6.	La desconcentración administrativa en la administración pública del Estado de Veracruz-Llave: Programa Veracruzano de Educación y Cultura 1999-2004.	179
CAPÍTULO V: REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.		187
5.1.	Premisas básicas de la organización.	189
5.2.	Elementos de toda organización.	192
5.3.	Características de las organizaciones de la administración pública.	201
5.3.1.	Enfoques para la estructura administrativa.	202
5.3.2.	Principios generales de organización.	205
5.4.	Causas que originan la necesidad de reorganizar.	207
5.5.	Factores que deben considerarse en procesos de reorganización de la administración pública.	211
5.5.1.	Elementos para la reorganización de las administraciones públicas.	213
5.6.	Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: El caso del Gobierno de Guanajuato.	216
CONSIDERACIONES FINALES.		242
BIBLIOGRAFÍA.		257

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MARCO INTRODUCTORIO

PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

Modernización significa adaptación al entorno. Un entorno sometido a permanente cambio en el que surgen nuevos retos y expectativas. Por tanto, el concepto de modernización es aplicable a cualquier tipo de organización, pública o privada, si bien podemos definirlo en el contexto de las Administraciones Públicas, como la transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de definir objetivos, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos. La modernización debe entenderse como transformación, desde una perspectiva organizativa, cultural y legal.

Cualquier organización existe en relación con su entorno y las circunstancias en que se halla inmersa. No puede sobrevivir como un ente aislado de lo que le rodea ya que en función de ese entorno, que produce unas exigencias, definirá su misión, políticas y objetivos, estableciendo con él una interacción continua. Igualmente, su medio interno habrá de ser tal y estar conformado de manera que permita la realización de aquellas funciones que definen su razón de ser, lo que tiene como consecuencia que deberá existir un grado de coherencia mínimo que produzca sintonía entre entorno, misión y organización interna.

Es evidente la existencia de unas condiciones cambiantes que se producen en los ámbitos económico, cultural, político y social, por lo que no se puede negar la necesidad que tiene cualquier organización de ajustarse a un cambio permanente en un mundo donde la incertidumbre es un rasgo

TESIS
FALLA DE ORIGEN

característico. A esta relación dinámica no es ajeno el Estado, ni el modelo organizativo de la Administración Pública asociado al mismo. Esta relación ha sido una constante a lo largo de la historia, pudiendo llevarse a cabo una descripción somera de diferentes momentos, hasta llegar al actual en el que aún no se ha definido precisamente el tipo de Administración Pública necesario para hacer frente a los retos actuales y futuros.

Así, con el surgimiento del estado Liberal nace una concepción del papel del Estado y de la Administración Pública, cuya base es garantizar y proteger las libertades económicas al tiempo que las libertades políticas, de los ciudadanos, que son iguales ante la ley en deberes y derechos. El marco organizativo al que finalmente se acoge está basado en la burocracia, sistema hecho explícito por Max Weber. La burocracia, como forma organizativa, está caracterizada por una serie de principios tales como la jerarquía de la autoridad, la especialización jerárquica del trabajo, la definición de áreas de competencias específicas, así como la presencia de normas concretas que determinen la existencia de conductas predecibles.

En definitiva, se trata de un modelo rígido que corresponde a un Estado con una bien delimitada frontera entre lo público y lo privado. Los esquemas propios de la burocracia son, actualmente, mantenidos en buena medida, si bien desde unas pocas décadas ha coexistido con otro planteamiento alternativo: el modelo gerencial.

En este contexto se concibe una Administración Pública prestadora de servicios, junto con ciudadanos beneficiarios de los mismos. Una administración de servicios que modifica la relación anteriormente sostenida con la sociedad y que se ve abocada a contar con un modelo, organizativo y de gestión, distinto. Desde ese momento es preciso producir servicios para distintos segmentos de

TESIS
FALLA DE ORIGEN

ciudadanos lo que lleva implícita la necesidad de modernizar áreas e introducir nuevas técnicas de gestión importadas del sector privado, cuyo objetivo es racionalizar los recursos y mejorar los resultados.

Sin embargo, el cambio no cesa, y con él la Administración Pública debe operar un proceso de adaptación permanente. Debe modernizarse, que no es otra cosa que cambiar para adaptarse a las nuevas demandas sociales. El rígido modelo organizativo basado en la burocracia se ha quedado anticuado. Aún está presente en una parte considerable de las administraciones públicas, tanto su filosofía como la traslación de la misma a actitudes, valores, formas organizativas y comportamientos. Ya no responde a las exigencias de un mundo y de una sociedad muy distintos de aquellos que predominaban en los momentos de su aparición. Se debe propiciar un cambio desde una administración basada en las reglas, a una gestión pública basada en el rendimiento y en los resultados.

En esta forma de Administración sitúa a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, y a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio. La calidad y la orientación al cliente han pasado a formar parte de los objetivos primordiales de la modernización administrativa. El ciudadano se ha convertido en el referente de toda actuación, lo que ha conllevado fenómenos de apertura que han llevado a la redefinición de los objetivos de las administraciones públicas.

En esta transformación ocupan un papel central los procesos de modernización administrativa y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La revolución tecnológica obliga a pensar en una nueva Administración, donde la prestación de servicios sin problemas de espacio y tiempo sea una realidad. Este fenómeno va a dar lugar a unas relaciones diferentes entre los ciudadanos y la Administración.

TEST DE
FALLA DE ORIGEN

Tanto por los ciudadanos como por las entidades públicas y privadas, así como la implantación cada vez mayor de las transacciones electrónicas, obliga a las Administraciones Públicas a aprovechar este nuevo marco para la mejora de la información y de la tramitación de sus procesos.

Ante esta situación, hay que encontrar un nuevo modelo que complemente a éste último, y que muy bien pudiera estar fundamentado en los principios de la Modernización Administrativa.

Esta idea de modernización se ha incorporado a la esfera de lo público, en la que el ciudadano puede ser considerado como cliente en la medida en que es receptor de la actuación de las Administraciones Públicas, cuyos principios de funcionamiento son, entre otros: la eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la racionalización, y agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.

MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO:

Uno de los planteamientos sobre los escenarios que la administración pública debe reformar para lograr consolidar la Reforma del Estado es el de transitar de una administración tradicional a una de tipo moderno¹. El reto de la Administración Pública en México es transitar de una administración tradicional y jerarquizada, a un aparato gubernamental moderno y adecuado a los nuevos escenarios mundiales de globalización, interdependencia y rápido avance tecnológico. Asimismo, en lo interno, afrontar la profunda desigualdad social en que vive un significativo sector de la población que sobrevive en condiciones de

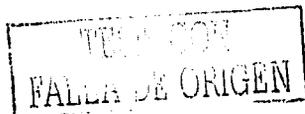
¹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP. México, agosto de 1998. pp.216-217.

pobreza y extrema pobreza, debido a que carecen de los mínimos de bienestar necesarios para una vida digna.

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, es preciso contar con una administración pública moderna que busque adaptarse a las cambiantes circunstancias de los principios fundamentales de la convivencia nacional. Así, los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública y no sólo se ciñen a la privatización de las empresas públicas y la desregulación económica. Hay claros indicadores de los espacios de la Reforma del Estado como modernización, que modifican elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la extinción del partido dominante; la hipercentralización gubernamental y administrativa, y el criterio de considerar a la administración pública como sistema de botín.

Hay quien sostiene que la Reforma del Estado es concebida generalmente como medio para lograr la modernización², elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. En este sentido, existen dos interrogantes. Por un lado, aquellas relativas a la estructura y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y, por otro, las estrategias para iniciar y administrar la reforma. A partir de una explicación de la crisis del estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una sobrecarga de demanda y presiones político-sociales que se tradujeron en un enorme déficit y ante el entorno global, el estado tuvo que iniciar su propia reforma. La vía de esta visión fue su modernización.

² Ibid. pp.56-57.

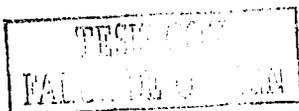


Sin embargo, la característica de la modernización es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos en los sectores afectados. Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas alianzas aparecen, nuevos sectores económicos emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. Allí reside la justificación objetiva de la modernización que el gobierno mexicano proclama como eje de su política.

Una versión de la modernización se refiere al Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el tamaño del Estado, que se juzga por tener dimensiones colosales. El Estado mínimo es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad.

Por otra parte, el contexto de la llamada crisis de legitimidad del Estado se asocia también con la crisis de legitimidad de la administración pública. Es decir, el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la mayor complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos. Las administraciones públicas crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de asumir la complejidad de su acción. Como lo sugieren Michel Crozier y Bernardo Kliksberg, es la complejidad de la acción estatal la que promovió el tamaño del aparato y no viceversa.

La administración pública, desde la perspectiva de la sociedad, se configura así como un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo para corresponder a una lógica interna y a intereses propios, hecho que la hace desvincularse de la misma sociedad. Lo anterior supone una crisis en la relación



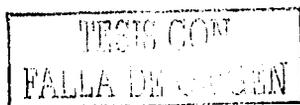
Estado-sociedad, en donde la administración pública se constituye en el puente responsable de ésta. En consecuencia, del escenario de la crisis emerge como política de gobierno la modernización de la administración pública. Sin embargo, el uso y abuso del término creó diversidad de acepciones, es decir, lo mismo se utilizó para referirse al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones y fines del aparato estatal.

En suma, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado, ya que no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mercado aquellos que tienen los medios necesarios.

MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

Las Administraciones Públicas de cada uno de los ámbitos de gobierno en México (federal, estatal y municipal) constituyen el esquema de organización del que se dota un Estado moderno para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad. Las Administraciones Públicas como organizaciones actúan como interfase entre el político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil y, por ello, se ven afectadas por cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones.

El título del tema que da origen a este trabajo nace como una inquietud de establecer que las Administraciones Públicas, como organizaciones dinámicas,



tienen tres conceptos relacionados, los cuales son³:

- a) La **unidad social llamada organización**, que puede ser interpretada como sistema, entendiendo por tal a los diversos elementos que la componen y sus interdependencias.
- b) La **estructura de dicho ente**, o sea, las interrelaciones básicas que existen entre los mencionados elementos componentes (ya sea vinculadas a departamentalización, descentralización, medios de producción, estados financieros o comunicaciones por mencionar algunos Item). Se puede considerar también que la estructura organizativa incluye aquellos aspectos que cambian lentamente, es decir, que resultan más estáticos.
- c) El **proceso organizativo**, las actividades encaminadas a dar forma (estructurar), adecuar (reorganizar) y en general hacer funcionar (planes, programas, normas y procedimientos) el sistema-organización en su conjunto. De este modo constituye el grupo de cambio o dinámico de dicho sistema.

El concepto de **Procesos** que se utiliza en este trabajo consiste en identificar un conjunto de prácticas necesarias para llevar adelante la idea de constituir una nueva organización y actualizarla permanentemente. Las sociedades avanzadas se caracterizan por estar sometidas a procesos de cambio permanentes y relativamente rápidos. Su nivel de apertura, su potencial comercial e industrial y su impacto sobre ellas de los adelantos científico-tecnológicos, de los procesos de innovación y del desarrollo de las industrias de la cultura explican ese estado de transformación continua en el que se hallan instaladas.

³ Ghiglione, Luis Marla y otros. *Estructuras & Procesos*. Ediciones Macchi. Argentina. 1993. p. 3.

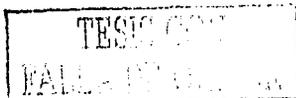
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este dinamismo social, con sus nuevos planteamientos, sus nuevas exigencias y sus nuevas necesidades, alcanzan a las Administraciones Públicas y requiere de ellas una adaptación permanente a esas condiciones ambientales evolutivas de cuyo grado de acierto dependerá, en buena medida, su propia legitimidad. Los procesos de modernización administrativa o, en un sentido más amplio, la mejora continua de la Administración Pública no son otra cosa que mecanismos de adecuación activa de las estructuras, de los enfoques o de los modos de funcionamiento a esa cambiante realidad social y económica.

El nuevo papel de la Administración Pública requiere de un comportamiento proactivo antes que reactivo, en el que la conformación de una visión atinada de las grandes líneas de la realidad económica y social y la claridad de las reglas del juego, que corresponde establecer a una Administración moderna, han de formar parte, necesariamente, de esa proactividad.

Todos los países de nuestro entorno económico y cultural están implicados, en mayor o menor extensión, en procesos de modernización de sus Administraciones Públicas y en el desarrollo de actuaciones sucesivas sobre un subsistema que precisa optimizar su rendimiento y servir mejor a una sociedad que cambia su problemática y modifica sus necesidades, a este respecto el caso español es uno de los que mayor referencia se pudiera tomar por nuestro país; sin lugar a dudas la experiencia española del *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*⁴ es una muestra de como se generan esquemas metodológicos para poner a las Administraciones al Servicio del Público, por ello mucho de lo que en esta introducción se enuncia parte de la filosofía de dicho instrumento.

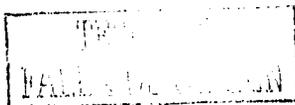
⁴ Ministerio de Administraciones Públicas de España. *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos: Una Nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos*. MAP. España, febrero de 2000, consultado en www.map.es



Las nuevas exigencias que plantea un panorama económico más abierto, más dinámico y más competitivo están requiriendo el desarrollo de políticas integrales que aborden la resolución de los problemas tomando en consideración las diferentes esferas competenciales de los distintos niveles de Administración y los diferentes ámbitos público, privado y social; y contribuyan a la mejora del sistema económico potenciando al máximo las aportaciones positivas, minimizando las interferencias negativas y estimulando las sinergias. En este contexto, el papel de las Administraciones Públicas se renueva y aumentan las expectativas respecto de la incidencia de sus actuaciones sobre el progreso económico de México y sus ámbitos de gobierno.

Por otra parte, el sistema social evoluciona hacia un mayor grado de madurez y hacia una mayor complejidad. Las demandas de los ciudadanos, habituados a operar cotidianamente en entornos sometidos a los mecanismos del mercado –y, por ende, sensibles al discurso de la calidad y de la atención al cliente–, se reorientan en el sentido de equilibrar sus expectativas razonables con respecto al sector público hasta igualarlas con las del sector privado, lo que sitúa, necesariamente, a las Administraciones Públicas en el punto de mira de la mejora continua.

Pero no sólo se trata de satisfacer los intereses individuales de los ciudadanos; las Administraciones Públicas se enfrentan con el reto de conciliar, de un modo eficaz y eficiente, la satisfacción de los derechos individuales con la atención de los intereses colectivos; de promover la cohesión social y de formular y ejecutar las políticas públicas, justamente, en un momento histórico en que la globalización y la proliferación de entramados transnacionales de personas y organizaciones trasladan a la Administración Pública responsabilidades acrecentadas, para evitar la aparición de graves fracturas sociales y evitar los efectos que la dinámica globalizadora puede ejercer sobre la vida colectiva.



En los albores de un nuevo milenio, las organizaciones mejoran su funcionamiento y avanzan en la calidad de los bienes que generan, o de los servicios que prestan, de la mano de la revalorización del papel que desempeñan tanto las personas como el conocimiento en el logro de la misión de la organización y en la consecución de sus objetivos. Ambos factores resultan críticos para el progreso de cualquier organización.

Con las peculiaridades asociadas a cada tradición histórica y cultural, y con los matices propios de cada opción política, lo cierto es que existe un amplio consenso entre países diferentes, y entre gobiernos de distinto signo en un mismo país, a la hora de definir un marco de referencia, un paradigma común, que sirva de matiz para la concepción y el desarrollo de políticas en materia de modernización de las Administraciones Públicas. Esta convergencia múltiple constituye un aval que valida la necesidad de impulsar estos procesos, dota de consistencia a los diagnósticos y otorga seguridad a la orientación de diferentes políticas y objetivos de la modernización administrativa.

Este trabajo contempla la especificidad de la problemática de las Administraciones Públicas en México y refuerza una orientación centrada en los procesos de modernización instaurados a partir de los años noventas. Por ello, constituye una aproximación básica para el logro de una Administración Pública moderna, dinámica y dedicada a su fin primordial: mejorar la atención y el servicio a los ciudadanos.

Algunas de las áreas de oportunidad que se enuncian para procurar la modernización de las Administraciones Públicas, y en particular, acercar la Administración al ciudadano, es el parte de la oferta de servicios que empresas consultoras internacionales presentan en el rubro de Administraciones Públicas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como es el caso de la Fundación Española DMR Consulting⁵. A decir de esta fundación, la modernización de las administraciones públicas supone un nuevo reto organizativo y tecnológico para las instituciones del Estado. Para alcanzar objetivos planteados y materializar los beneficios, tanto externos como internos, derivados de la aplicación de nuevos modelos tecnológicos, organizativos y de las relaciones con los ciudadanos, las Administraciones Públicas deberán enfrentarse en los próximos años a significativas transformaciones.

Este cambio deberá articularse sobre:

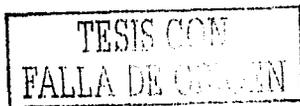
- ✓ Nuevos criterios organizativos, mucho más matriciales.
- ✓ Un nuevo enfoque y diseño de los procesos, mucho más horizontal, multi-departamental y orientado a los trámites desde el punto de vista del usuario final.
- ✓ Una orientación clara hacia la mejora en la eficiencia del trabajo de los empleados públicos mediante la adopción de modelos de trabajo orientados a procesos.

EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Sin lugar a dudas, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)⁶ marcó la estrategia para que las Administraciones Públicas de México iniciaran procesos de cambio en sus formas de trabajo. En el PROMAP se determinaba un diagnóstico general de los principales problemas que constituyeron los puntos críticos en materia de modernización y desarrollo administrativo, identificando áreas específicas de oportunidad: 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes de los ciudadanos frente

⁵ Fundación DMR Consulting, en www.spain.dmr.com

⁶ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996. 81 p.



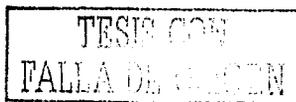
a la gestión gubernamental; 2) Centralismo; 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En el PROMAP se definieron las líneas de procesos de modernización administrativa par la Administración Pública Federal a través de cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

El sentido de cambio de la Administración Pública partió del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se apreció un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva; así como en la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones. Los resultados alcanzados por los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, Portugal y España, muestran que hoy, más que



nunca, las acciones de gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes.

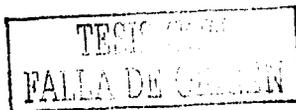
Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

En este sentido, el ya citado PROMAP determinó en su momento dos objetivos generales cuya finalidad fue la de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público:

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

ESTRUCTURA DEL TRABAJO DE TESIS.

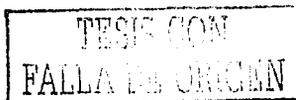
El contenido de esta Tesis se integra de cinco capítulos. Se ha querido seguir una secuencia que facilite la comprensión y el desarrollo de los conceptos y aplicaciones de la Modernización Administrativa en México.



En este orden de ideas cabe hacer mención en que para el desarrollo de este trabajo de investigación se abordó la temática a través de los siguientes objetivos:

1. Describir los antecedentes de las acciones de Modernización Administrativa en la Administración Pública Federal de México, enfatizando el esquema de procesos establecido en el "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP)".
2. Mostrar la estructura y las características básicas de la "Modernización Administrativa", los procesos que comprende y su aplicación en las Administraciones Públicas de los ámbitos Federal, Estatal y Municipal en México.
3. Conocer los Procesos de Modernización Administrativa a través de esquemas metodológicos de fácil comprensión que permitan identificar su aplicación específica en las Administraciones Públicas de México.
4. Elaborar un documento de trabajo que guíe programas y proyectos de mejoramiento de las Administraciones Públicas a través de Procesos de Modernización Administrativa.

En cuanto al manejo de una hipótesis de este trabajo parto del supuesto de que las Administraciones Públicas en México pueden mejorar integralmente su gestión a través de procesos de modernización administrativa. Bajo esta premisa, pueden mencionarse varias razones por las que la Administración Pública, desde su misión de "servicio público", debe desarrollar sistemas de gestión fundamentados en Procesos de Modernización Administrativa, entre las que pueden mencionarse las siguientes:



La presión ciudadana. El ciudadano exige cada vez más la prestación de unos servicios de calidad que den respuesta a sus demandas.

La escasez de recursos. Modernizar supone mejorar los procesos que se llevan a cabo en la organización y, por consiguiente, reducir costos. Por ello se manifiesta como una alternativa eficaz para gestionar recursos escasos.

La reafirmación de los valores democráticos. Modernizar es dar protagonismo al ciudadano, que debe constituirse en el centro de la actividad de las Administraciones Públicas, siendo quien debe definir y evaluar la gestión pública.

La legitimación de lo público. Mejorando la eficacia y la eficiencia, demostrando que lo público funciona y transmitiendo a los ciudadanos una imagen positiva, de preocupación por sus intereses.

La incidencia en la economía. Una gestión eficaz tendrá una incuestionable incidencia en la economía de la sociedad.

La Tesis inicia con los antecedentes más sobresalientes de modernización que ha registrado la Administración Pública Federal en el periodo 1952-2000, con el propósito de brindar una referencia histórica que contribuya a comprender la importancia de dar continuidad en las Administraciones Públicas a este proceso de cambio.

En el Capítulo I: Modernización Administrativa, se anota el significado y los elementos que sustentan el surgimiento de ésta. En particular se detalla el esquema de los procesos a través de las vertientes de la modernización, identificando su aplicación en algunos países y, en particular, se ejemplifican ejercicios exitosos de las Administraciones Públicas Federal y Estatales,

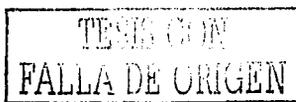


contemplados en el Programa Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, desarrollado por la Unidad Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal; y los casos del Programa de Modernización Administrativa del Estado de Jalisco 1995-2001, y del Sistema para el Seguimiento (SISE) del Estado de San Luis Potosí.

El Capítulo II: Simplificación Administrativa, inicia con la conceptualización de esta vertiente, se determinan sus elementos de análisis, así como su ámbito de acción y se ejemplifica su mecánica de instrumentación en las Administraciones Municipales del Estado de México, con los casos exitosos del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal 2000-2003 de la Secretaría de la Contraloría, y el Programa Imagina de Simplificación Administrativa 2001-2002 del Municipio de Tlalneantla de Baz.

La Desregulación Administrativa se aborda en el Capítulo III, identificando en primer lugar el contexto bajo el cual se determina su operación como actividad propia del Estado. Se explica el concepto y los instrumentos que la integran, además de hacer un análisis de su desarrollo en el país. Como materia de estudio se presenta el Proceso de Desregulación Administrativa en el Gobierno del Distrito Federal.

El Capítulo IV: Desconcentración Administrativa, pretende establecer las diferencias entre la delegación y la descentralización administrativa, la primera un procedimiento de gestión recurrente por los tramos de control, y la segunda un procedimiento complejo que requiere voluntad política para su instrumentación. En este capítulo se ha destacado una de las acciones de desconcentración que ha realizado la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Veracruz-Llave dentro del Programa de Trabajo 1999-2004.



El Capítulo V: denominado Reorganización Administrativa, presenta una serie de premisas conceptuales de factores que hacen a una institución replantear sus estructuras, sus tramos de control y el establecimiento de una visión que atienda los nuevos escenarios mundiales y de competencia para los ciudadanos. En este capítulo se describe la experiencia del Gobierno de Guanajuato descrita por el Modelo Estratégico de Reingeniería de la Administración Pública.

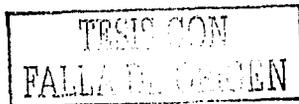
Finalmente, a manera de Consideraciones Finales, se han anotado en buena parte algunas reflexiones respecto de los Procesos de Cambio en las Administraciones Públicas⁷. Asimismo, se plantea un escenario de análisis que debe ser tomado en cuenta por los todos los servidores públicos de este país.

Sin lugar a dudas tanto las consideraciones finales, como todo este trabajo en general, impulsa una reflexión y varios cuestionamientos sobre un tema inacabado como lo es la Modernización de las Administraciones Públicas de México. La vigencia e instrumentación de lo que aquí se expone dependerá de la visión estratégica de servidores públicos con vocación y credibilidad en los procesos de mejora de las organizaciones públicas.

A través de este trabajo, se señalan los puntos críticos y se hacen planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio en las Administraciones Públicas. Se establecen esquemas metodológicos a fin de aplicar los modelos que determinan los procesos de modernización administrativa.

Vale la pena anotar que mucho de lo que aquí se expresa ha sido el resultado de la experiencia vivida como funcionario en las Administraciones

⁷ Varona Arciniega, Juan Antonio. *Organización y Reorganización de las Entidades Locales*. CEMCI. Granada, España, 1998.



Públicas Federal, Estatal, Municipal y en el Distrito Federal. Ciertamente no hay nada nuevo bajo el sol, pero siempre es mejor plantear un escenario con su complejidad y limitantes para no caer en el mismo error o para retomar las experiencias exitosas.

El problema que se aborda es dinámico y en ocasiones exhaustivo, he procurado esquematizarlo a través del desglose de las partes que lo integran, donde podemos decir que se concretiza su actuar. La Modernización Administrativa consiste en hacer al Gobierno más eficiente para poder atender de manera más oportuna sus obligaciones jurídicas y sus deberes sociales.

Es por ello que debemos identificar la necesidad de implantar procesos de modernización administrativa en las Administraciones Públicas de México para mejorar la gestión pública a través de lo siguiente:

- Modernización Administrativa.
- Simplificación Administrativa.
- Desregulación Administrativa.
- Desconcentración Administrativa.
- Reorganización Administrativa.

Sin lugar a duda, este esfuerzo si bien no es innovador, si aporta principios y criterios de operación que deberán tomarse en cuenta para que las Administraciones Públicas de México sean competitivas, que garanticen la satisfacción de los ciudadanos.

También es cierto que no todos los procesos de modernización administrativa son consecuentes uno del otro. La complejidad orgánica y estructural de las instituciones y organizaciones públicas determina su grado de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicación de acuerdo a su marco de actuación. Lo cierto es que no se puede decir que los procesos de modernización administrativa que aquí se describen han perdido vigencia, por el contrario, cualquier programa de mejora continua y de calidad parte de un diagnóstico de los esquemas de modernización implantados, y sobre de ello se aplican los modelos y se orientan los programas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**ACCIONES DE MODERNIZACIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
DE MÉXICO (1952-2000).**

INSTITUTO
FALLA DE ORIGEN

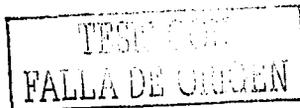
ACCIONES DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO (1952-2000).

El desenvolvimiento histórico de la administración pública, se ha manifestado paralelo al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundiales y locales, han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto, las formas de su intervención en los sistemas económico, político y social; al moldear, adicionar o disminuir estructuras y procesos y adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes. Algunas de las acciones más destacadas que han tenido lugar durante el período comprendido de 1952 al año 2000 en materia de modernización de la administración pública federal, se presentan a continuación como antecedentes y referencia de las experiencias en esta materia⁸.

Período 1952-1958:

Durante este período se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional. De ahí que la administración buscara revisar sus objetivos con las inversiones públicas. En 1954 la Comisión Nacional de Inversiones, cuyo antecedente fue la creada en 1948 en acatamiento a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal, adquirió mayor relevancia al segregarla del ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y adscribirla directamente bajo las

⁸ A este respecto, se ha tomado como referencia la cronología descrita en el numeral I denominado *Antecedentes del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996. pp. 7-17.



órdenes del Ejecutivo Federal.

La creación de dicha Comisión obedeció, entre otras razones, a la necesidad de buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico, fundado en la atención preferente de los requerimientos sociales de mayor urgencia a través de las inversiones más inmediatas y de mayor impacto colectivo. Para ello, la Comisión elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. En éste se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, sujetándose la inversión pública a un programa de desarrollo.

Período 1958-1964:

El desarrollo con estabilidad monetaria fue uno de los objetivos primordiales de esta etapa en la que al mismo tiempo se dio gran importancia a la administración pública. En 1958 se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que derogó a la de 1946. Con ésta se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual asumió funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración, que tenía a su cargo la Comisión de Inversiones. Asimismo, se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional. Con estas modificaciones la SHyCP hubo de compartir con estas nuevas dependencias las facultades en materia de control de los bienes nacionales.

En 1962 se estableció la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Dicha Comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuyos objetivos centrales eran la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

TESIS CON
FALLA DE COPIEN

Período 1964-1970:

A principios de los sesenta, el modelo de desarrollo iniciado décadas antes caracterizado por la intervención directa del Estado en la actividad económica, enfrentaba ya signos cada vez más claros de agotamiento. En consecuencia la administración pública presentaba diversos problemas de organización.

Con estos propósitos en 1965 se constituyó en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP) la cual tuvo a su cargo la realización de un diagnóstico con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental. Esta Comisión realizó estudios y proyectos sobre los principales sistemas administrativos mismos que sirvieron de base para promover y coordinar las acciones de reforma consecuentes.

Período 1970-1976:

De las experiencias anteriores, surgieron las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, el cual tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular el sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social.

Para ello, en 1971 la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de las Comisiones Internas de Administración, auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y con la asesoría de Unidades de Planeación (UP), con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas a efectuar en función de sus objetivos, metas y programas específicos.

Los objetivos de transformación integral y de amplios alcances que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretendieron llevar a cabo en esta etapa, presentaron problemas por falta de un programa formal de desarrollo nacional que definiera a nivel macro las prioridades en la materia.

También surgieron conflictos por la superposición de acciones y la duplicación de funciones, derivados de las dimensiones del aparato burocrático que se conformó y que se acentuaba con un gran número de entidades paraestatales, todas dependientes en forma directa del Titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, en este período se inicia una etapa más integrada y sistematizada de la planeación estatal con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

Período 1976-1982:

La reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge. Esta transformación exigía contar con los Instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos:

- a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas;
- b) evitar duplicaciones;
- c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo;
- d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones;
- e) instruir que el gasto público se presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados; y
- f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática.

Para ello se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- En 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo valor principal residió en la integración de normas aplicables tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal, en un solo instrumento jurídico. En este período se promulgaron otros ordenamientos que sirvieron de sustento a la reforma administrativa, como las de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; y de Obra Pública.
- Se realizó la sectorización de entidades paraestatales, que consistió en la asignación de la responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias, para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades paraestatales con funciones afines.
- Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, como responsable de institucionalizar las prácticas de planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de acción con las de gasto, asumiendo entre otras, las funciones de la Secretaría de la Presidencia a la que sustituyó.

Como resultado de su acción se implementó en toda la Administración Pública Federal la metodología de Presupuesto por Programas, y se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.

- Se establecieron en 1977 los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como medio para fortalecer la relación entre la Federación y los gobiernos estatales en aspectos de planeación, programación y presupuestación.

- Se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 con el cual se pretendió lograr la mayor congruencia posible entre éste y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.
- En 1981 los Comités Promotores del Desarrollo Económico son sustituidos por los comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), cuya función fundamental fue vincular la planeación estatal con la nacional, considerando programas y acciones regionales tales como las del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).
- Para evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, el Ejecutivo Federal dio una respuesta institucional, estableciendo un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial, cuya implementación se encomendó a las Oficinas Mayores en lo interno de cada dependencia, y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.
- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue el resultado de diversos convenios realizados entre la federación y los estados en un intento por homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. El esquema de distribución de las participaciones fue uno de los grandes avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. De los tres fondos que acumulaban las cantidades asignables: el Fondo Financiero Complementario (FFC), el Fondo General de Participaciones (FGP), y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Las reformas e innovaciones antes descritas representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar la planificación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales; sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. No obstante, se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta el presente.

Período 1982-1988.

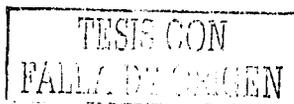
La difícil situación económica y financiera que se enfrentaba a principios de esta etapa, trajo consigo la puesta en marcha de diversas medidas que significaban un cambio sustantivo en el quehacer gubernamental. La austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado.

En este período se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental con la consecuente reducción de las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental, más orientadas a la regulación y control, reiterándose drásticamente y de manera sustancial de las actividades industriales y comerciales a través de un importante proceso de privatización de las empresas públicas, el cual se profundizó a principios de los años noventa y se constituyó en uno de los pilares para conceder mayor margen de acción a los diversos sectores de la sociedad en el desarrollo del país. La privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas, mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilidad de continuar recurriendo al crédito externo en montos importantes.

Por su parte, en el plano de la administración pública se realizaron acciones relevantes como las siguientes:

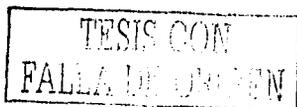
- Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entraron en vigor el 1º de enero de 1983, como se precisa en la exposición de motivos de su Iniciativa, sienta las bases para un proceso de reestructuración, cuyas vertientes a fortalecer e impulsar, consistieron en: a) integrar y eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control con que se contaba; b) establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; c) dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios o empleados; d) reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros.
- La aprobación de un nuevo orden normativo de la función de planeación de la administración pública, mediante las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, y la expedición de la Ley de Planeación que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lograr que la planeación del desarrollo fuera unitaria, congruente y sistemática; permitiera la participación de todos los grupos sociales y todas las regiones del país; y coadyuvara en la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno.
- Se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que planteaba entre sus principales objetivos la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo como una relación política, económica y social que implicaba la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional.

Esto dio lugar a las reformas en 1983 al artículo 115 de la Constitución; a



la transformación de los Convenios Únicos de Coordinación en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), actualmente Convenios de Desarrollo Social (CDS).

- Por otra parte, la necesidad de garantizar una administración pública más honesta y transparente en su actuar, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dieron lugar a fines de 1982 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). Entre las atribuciones sobresalientes que asumió, predominaban las normativas en materia de control e inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal, así como las de control de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada en ese mismo año, y del registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales. Destacó en todo ello, la creación, organización, instrumentación y seguimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- La actividad de esta última Secretaría se concentró, tanto en la racionalización de la actividad del sector público, como en la simplificación de la gestión gubernamental, ya que estas funciones adquirieron gran importancia, tanto desde la perspectiva del funcionamiento de la administración pública, como en lo referente a la depuración de las instancias que la conformaban, sobre todo en el ámbito paraestatal.
- El 15 de mayo de 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño. Este ordenamiento legal abrogó a la Ley para el Control por



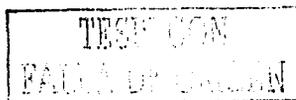
parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1970, que a su vez había sustituido a la de 1966.

Pese a las bondades de la Ley, no se lograron consolidar sus objetivos, en gran medida porque su Reglamento fue expedido hasta 1990 y entretanto su operación no estuvo debidamente precisada y delimitada. En su aplicación han concurrido otras disposiciones legales del mismo rango que han limitado la autonomía de gestión de las empresas paraestatales.

- En 1985 se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria.

No obstante los logros respecto a la instrumentación de ventanillas únicas en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales para la realización de trámites públicos, así como a la edición de los Manuales de Trámites y Servicios al Público, estos esfuerzos no se vincularon a la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Consecuentemente las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron, ni se desarrollaron los incentivos para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente a su quehacer cotidiano.

- Se establecieron diversos mecanismos de participación social como el

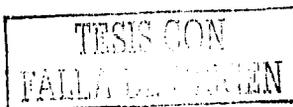


Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL). Con estos mecanismos la población tuvo a su disposición instancias para expresar sus quejas, denuncias, consultas, sugerencias y reconocimientos sobre la gestión gubernamental y sobre el desempeño de los servidores públicos, así como sobre la aplicación de los recursos presupuestales.

- Se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de las cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General de Servicio Civil, y la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

Esta última Comisión se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de dicha administración, también se debería promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativo y de desarrollo de personal.

Con las reformas emprendidas durante este período, por un lado se obtuvieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión, pero por el otro, hubo necesidad de disminuir el gasto social del gobierno, aplicar restricciones a los subsidios y cancelar diversos programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos, con lo cual se tuvo que posponer el cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones de la administración pública.



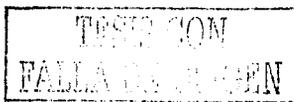
Período 1988-1994:

Se inicia un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. En un contexto mundial sujeto a cambios vertiginosos y con un orden social cada vez más plural, se establecieron compromisos y objetivos para responder con mayor equidad a los retos y exigencias del cambio.

En este período se empezaron a abrir espacios a la participación de la sociedad organizada en decisiones antaño reservadas exclusivamente al Estado. En consecuencia no sólo empiezan a cobrar mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y las formas de interacción. Así, surgen programas con amplia participación ciudadana y organismos autónomos a los poderes federales.

En relación con lo anterior:

- Se implementaron acciones para fortalecer la relación gobierno-sociedad, como el Programa de Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvante de la autoridad en la vigilancia de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Despensas Populares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y Procampo, entre otros.
- Se constituyeron diversos órganos autónomos, que requerían una auténtica independencia para el desarrollo de sus funciones. Para fortalecer el ejercicio profesional de la política monetaria nacional, se determinó la autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de las modificaciones a las leyes electorales se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Para coadyuvar en la tarea de fortalecer la protección de los derechos básicos

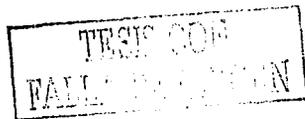


de los individuos, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Derivado de la modificación al artículo 27 constitucional y para contribuir a la impartición de justicia en materia agraria, se crearon la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario. Asimismo, se constituyeron programas como el de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) para dar certidumbre documental a los derechos de propiedad de la tierra.

Por otra parte, y con objeto de avanzar en el desarrollo de la Administración Pública Federal:

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformó mediante decreto del 21 de julio de 1992, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.
- Se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora del sector correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.



Los alcances de este programa fueron limitados debido fundamentalmente a la concurrencia de otros ordenamientos, principalmente presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño. La importancia concedida al gasto-financiamiento de corto plazo, impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismos institucionales de administración.

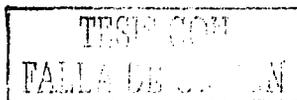
Periodo 1995-2000:

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. Sin dejar de reconocer los avances logrados, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público.

En 1995 la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo presentó al Ejecutivo Federal un Diagnóstico en torno a los principales problemas y obstáculos detectados en la función pública. Los aspectos específicos de este diagnóstico, se agruparon en cuatro grandes temas que constituyeron áreas de oportunidad para mejorar la administración pública:

- 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.



- 2) Centralismo.
- 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
- 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En 1995 el Ejecutivo Federal emitió el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), cuyo objetivo central pugnaba por una administración pública accesible, moderna y eficiente. Se fundaba en el imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático demandado en el país.

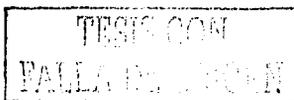
Con el fin de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, el PROMAP 1995-2000 estableció dos objetivos generales:

1º. Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

2º Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

En el PROMAP se definieron las líneas de procesos de modernización administrativa par la Administración Pública Federal a través de cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.



3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Como se podrá observar, la Administración Pública Federal en la cuenta de medio siglo ha tratado de orientar sus esfuerzos a la modernización de sus procesos de gestión interna para satisfacer intereses de la propia organización y de la mejora de los servicios públicos. Sin lugar a dudas, el proceso ha sido dinámico pero la tarea es aún inacabada. La Administración Pública Federal y, en general las Administraciones Públicas de México, hoy más que nunca buscan ser competitivas en la oferta y calidad de sus servicios hacia la ciudadanía, saben que la sociedad califica cotidianamente su actuar y cuestionan su existencia.

La metodología que estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública es, a mi parecer, si no la mejor, sí al menos lo que más se aproxima para efficientar las estructuras, procesos y procedimientos de las organizaciones públicas, cuya competencia se ahonda al concurrir en el ámbito internacional bajo esquemas de integración global, calidad de los servicios y mejoramiento de la atención al público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Significado de modernización administrativa.
- Elementos que sustentan el surgimiento de la modernización administrativa.
- La modernización administrativa y las incidencias de sus cambios.
- Valores e instrumentos de la modernización administrativa.
- Vertientes de la modernización administrativa.
- Concepciones de modernización administrativa en algunos países.
- Modernización administrativa en las Administraciones Públicas: Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000; Programa de Modernización Administrativa del Estado de Jalisco 1995-2001 y Sistema para el Seguimiento (SISE) del Estado de San Luis Potosí.

CAPÍTULO I

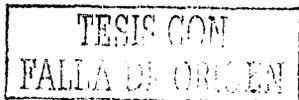
MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la humanidad ha estado inmerso en un dinamismo que incide en las formas que ha adoptado su organización social y en las instituciones que se constituyen como pilares que sustentan sus expresiones cotidianas. Los problemas y desafíos que el Estado enfrenta, han hecho necesaria la creación de mecanismos que faciliten el vencimiento de obstáculos y el logro de objetivos. Crear las condiciones favorables para que la sociedad se desarrolle bajo situaciones dignas, otorgando infraestructura y los requerimientos necesarios, ha sido a lo largo del tiempo, uno de los principales objetivos del Estado a través de las Administraciones Públicas.

Mediante la administración pública se definen los planes y programas de trabajo orientados a la consecución de los objetivos del Estado. En ellos los gobiernos incorporan términos estratégicos que abanderan sus propuestas, teniendo especial cuidado en que respondan a las demandas de ese momento y tengan un impacto favorable en la aceptación de la ciudadanía.

En este tenor han venido apareciendo en el lenguaje administrativo diversos términos que dan nombre a algún programa de gobierno en específico, como en su momento fue la Reforma Administrativa (1960-1970) y que en adelante dio lugar a un cambio de estrategia vertido en la Modernización Administrativa (1980) vigente hasta este momento.

Sin pretender abordar exhaustivamente el tema sobre la modernización administrativa, a continuación se presentan los elementos más significativos que



ubicar la misma en el contexto actual, para ello se hace referencia a su significado, origen y desarrollo.

1.1. SIGNIFICADO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

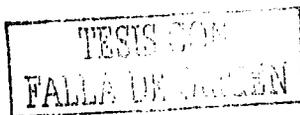
El término "modernización" alude a una buena forma de etiquetar la mercadotecnia política, una palabra mágica en la que todo cabe. La modernización comúnmente se asocia a la idea de desarrollo o cambio.

A decir de Alejandro Nieto⁹ el término modernización no es nuevo, desde una perspectiva histórica, se ha utilizado para referir los procesos de industrialización europea entre los siglos XVIII y XIX, caracterizado por el avance tecnológico, por la urbanización, por la secularización de la sociedad, el advenimiento de la cultura de masas y los sistemas políticos liberales. En las ciencias sociales y en la política, involucra la idea de progreso, racionalidad, profesionalismo y previsión, principalmente.

Las reformas administrativas que numerosos países desarrollaron durante las décadas de 1960 y 1970 fracasaron estrepitosamente; dando lugar a un cambio de estrategia. A partir de ello se detectó la necesidad de modernizar la administración pública, incorporándose de este modo un nuevo término que daba nombre a la nueva estrategia.

La nueva visión se definió a partir de recoger las experiencias exitosas que la administración privada había probado y, mediante el replanteamiento de acciones antes implementadas.

⁹ Nieto García, Alejandro. *Reforma Administrativa y Modernización de la Administración Pública: Un Problema Evidente*. En *Modernización Administrativa*, Seminario organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública. España, noviembre de 1988. p. 106.



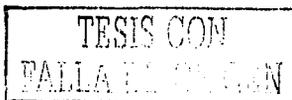
La modernización de la administración pública es sinónimo de modernización administrativa, en este sentido, debe entenderse como un proceso de cambio necesario, mediante el cual la administración pública aumenta su eficacia y eficiencia, a través de la profesionalización de los servidores públicos, la incorporación de nuevas tecnologías, métodos de trabajo transparentes y participativos que la acerquen a los ciudadanos, para atender mejor sus demandas y cumplir los objetivos fundamentales inscritos en el orden constitucional.

1.1.1. Elementos que sustentan el surgimiento de la modernización administrativa.

El surgimiento de la corriente modernizadora de las administraciones públicas no se debe al capricho de algunos ilustrados o a una simple moda pasajera. Para el Ex Secretario Ejecutivo de Modernización del Comité Interministerial de la Gestión Pública del Gobierno Chileno, Ángel Flisfish¹⁰, esta puede identificarse a través de algunos fenómenos que sustentan la necesidad de su modernización, tales como:

- **Agotamiento del Estado interventor:** La omnipresencia de un Estado que abarcaba funciones de toda naturaleza, ha culminado, dando paso a la configuración de un Estado reducido en sus funciones, dejando buena parte de éstas en manos del mercado.
- **Cambio de una cultura de súbditos a una de ciudadanos:** La relación entre autoridades o servidores públicos y sociedad, deja de ser despótica y

¹⁰ Flisfish F., Ángel. *La Modernización de la Gestión Pública*. En Revista Chilena de Administración Pública No. 5. Chile, junio de 1995, pp. 32-33.



autoritaria, para enmarcarse en un medio donde prevalecen los derechos ciudadanos.

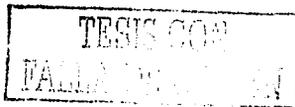
- **Conciliación de intereses de funcionarios-sociedad:** La sociedad exige un sector público atento y sensible a sus intereses y necesidades, así como un ejercicio transparente de la función pública.
- **Nuevos conocimientos teóricos y prácticos:** La ciencia administrativa y concretamente la teoría de la organización han evolucionado. Existe gran retroalimentación entre los enfoques clásicos sobre gestión y administración pública y los nuevos desarrollos intelectuales originados en torno a los problemas y desafíos que enfrentan las empresas privadas.

1.1.2. La modernización administrativa y las incidencias de sus cambios.

Las administraciones públicas operan en un medio en el que distintos cambios inciden en su transformación, mediante la definición de políticas modernizadoras intentan responder a los mismos. Las administraciones públicas han implementado cambios que se circunscriben a la tecnología, a la política de gobierno, a la integración internacional y al plano ideológico, básicamente.

Veamos en que consiste cada uno de ellos:

- **Cambio tecnológico:** La incorporación de nuevas tecnologías en el ámbito de los sistemas de información y comunicación ofrece oportunidades para mejorar la relación con el ciudadano, incrementar la productividad mediante la distribución de tiempos y en general, se contribuye a la eficiencia y eficacia en la gestión.



- **Política de gobierno:** Se incorpora una visión en la que debe procurarse la contención o reducción del gasto, así como la reducción del endeudamiento y del déficit públicos. Con esto, la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos.
- **Integración internacional:** La globalización de mercados conlleva a repensar la organización tradicional del trabajo, a fin de rediseñar métodos y procedimientos que hagan una administración competitiva.
- **Ideología:** El tránsito del modelo del Estado benefactor al Estado liberal, necesariamente ha permeado un cambio de ideología.

Como corolario, se puede decir que se asiste a un cambio profundo de la legitimación del Estado, la cual recae en los métodos que utiliza¹¹.

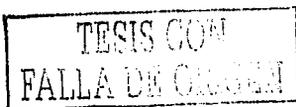
1.2. VALORES E INSTRUMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La modernización implica un cambio en la cultura y en las tecnologías que utiliza la administración pública. La modernización ante todo depende de un cambio de valores, actitudes y creencias de la administración, la tecnología por sí sola es limitada¹².

A) Los principales valores que se incorporan en las Administraciones Públicas a partir de la modernización son:

¹¹ Op. Cit., p. 34.

¹² Op. Cit., pp. 34-36



- **Acercamiento a la cultura de mercado:** Debe dejar de considerarse al ciudadano como súbdito, administrado o usuario, debe percibirse como consumidor que paga directamente o vía impuestos bienes y servicios que le proporciona la administración, y que legitima con su voto al gobierno democrático. Las administraciones han de ser sensibles a las demandas ciudadanas que deben dar respuesta y acercar la administración a los mismos.

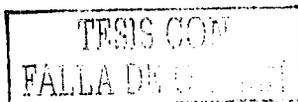
- **La eficacia y la eficiencia en la acción política:** El manejo adecuado de los recursos públicos y la culminación de obras tangibles que reflejen la consecución de los objetivos definidos con anterioridad, legitimará la acción pública. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que las administraciones deben hacer bien lo que les corresponde a fin de ser competentes en el desempeño de sus funciones, por ejemplo desarrollar una acción sin despilfarro.

B) Algunos instrumentos de la modernización son:

- **Descentralización y diseños organizativos matriciales:** Mediante estos se concentra la responsabilidad sobre una política en una sola organización o un número reducido de ellas y se acerca el manejo de los recursos a las personas y organismos que los consumen.

- **Descentralizar para centralizar:** La descentralización debe generar una clara definición de objetivos y medios para evaluar los resultados, una responsabilidad definida sobre el manejo de recursos y sistemas de información para otras instancias. Esto favorece la centralización al consolidar áreas directivas bien informadas y con sustancial capacidad de decisión.

- **Gestión interorganizativa:** Un área de trabajo difícilmente puede llevar a cabo con éxito la gestión de un programa sin contar con el apoyo de otras áreas u organizaciones.
- **Importancia del recurso humano:** Los viejos sistemas de administración de personal deben transformarse hacia una gestión de recursos humanos que diseñe políticas integrales, que abarquen desde el reclutamiento hasta el desarrollo del mismo, relacionándolas con los objetivos organizacionales.
- **Relación entre lo público y lo privado:** La colaboración entre ambos sectores es fundamental para determinar las demandas que puede atender con mayor provisión de recursos y calidad cada uno, dentro de su ámbito de competencia.
- **Participación ciudadana:** La sociedad y el Estado interactúan permanentemente bajo esquemas de diversa complejidad y, con distintos grados y modalidades de articulación dependiendo de su nivel y desarrollo, por tanto la creación y amplificación de espacios para la participación ciudadana en la gestión pública, es un factor fundamental en la definición y ejecución de planes.
- **Desregulación y simplificación administrativa:** La creación de mecanismos ágiles y oportunos de atención al público es fundamental en las nuevas administraciones. Para ello se deben eliminar ciertas normas, simplificarlas y revisar los procedimientos de su creación, con el objeto de asegurar una atención ciudadana expedita.
- **Transparencia de la administración pública:** El desempeño de los servidores públicos con probidad y honradez, es una prioridad si se quiere



construir una administración limpia en la que no tengan lugar prácticas de corrupción.

- **Profesionalización de los servidores públicos:** La capacitación de los funcionarios públicos y su asunción a puestos a partir de su perfil, desempeño y vocación, es determinante para crear una administración pública moderna en sus procesos y formas de trabajo.

C) El traslado de la gestión privada a la gestión pública:

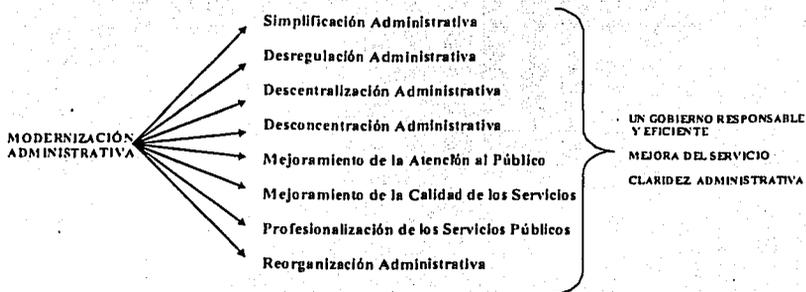
Frecuentemente suele identificarse a la modernización con la transferencia de instrumentos de la gestión privada al sector público. Lo importante es aprovechar lo que pueda ser útil del sector privado y aplicarlo. La sensibilidad pública y política es fundamental para una gestión pública eficaz y eficiente.

Para Xavier Mendoza Mayordomo, las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo dinámico y cambiante. Su espectacular desarrollo en las últimas décadas corre paralelo a la creciente internacionalización de los mercados. Aquí está lo esencial que aporta a la gestión pública, el conocimiento del mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial¹³.

¹³ Mendoza Mayordomo, Xavier. *Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España*. En Documentación Administrativa. ESADE, Barcelona, España, septiembre de 1990. p. 270.



ESQUEMA DE ACCIONES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA



1.2.1. Vertientes de la modernización administrativa.

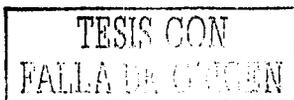
El medio que rodea las administraciones públicas es diferencial y generalmente contradictorio. El entorno político, económico, social, cultural y ecológico se relaciona en forma compleja y se manifiesta de distintas maneras, obligando a las administraciones públicas a crear las condiciones que les permitan adaptarse al cambio.

El proceso de adaptación al cambio se da en forma desigual y gradualmente; por lo regular se atiende con mayor sensibilidad sólo algunos aspectos, configurándose administraciones modernas en algunos campos y con grandes retrasos en otros.

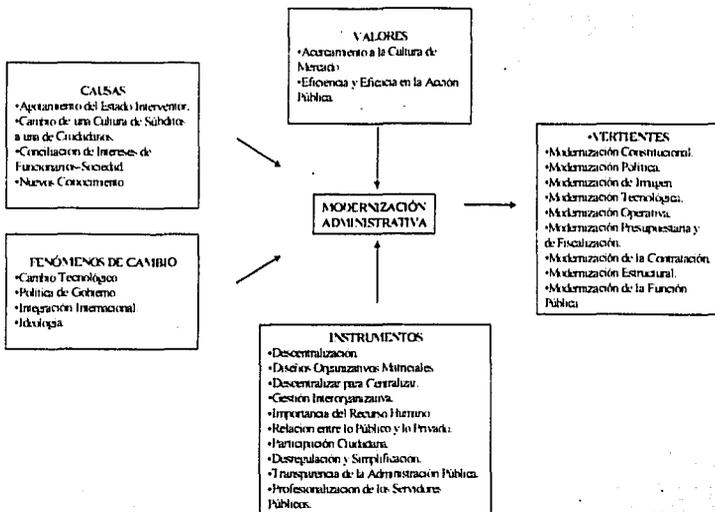
De este modo, para alcanzar alguna claridad sobre este punto, resulta imprescindible enunciar a continuación algunas de las vertientes más importantes de la modernización, o sea, algunos de los factores de evolución social para medir el grado de adaptación a ellos que ha seguido o deben seguir las Administraciones Públicas¹⁴:

- Modernización Constitucional.
- Modernización Política.
- Modernización de Imagen.
- Modernización Tecnológica.
- Modernización Operativa.
- Modernización Presupuestaria y de Fiscalización.
- Modernización de la Contratación.
- Modernización Estructural.
- Modernización de la Función Pública.

¹⁴ Nieto García, Alejandro. *Reforma Administrativa y Modernización de la Administración Pública: Un Problema Evidente...* pp. 107-109.



ESQUEMA DEL MARCO CONTEXTUAL DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA



1.2.2. Concepciones de modernización administrativa en algunos países.

En países de América y Europa la modernización administrativa se concibe de distintas maneras, a ellas corresponden ciertas particularidades y un nombre específico. Subyace en todas la necesidad de cambio, es decir, la implementación de una cultura diferente de hacer las cosas.

A continuación se hace referencia a la concepción de modernización administrativa en algunos países¹⁵:

¹⁵ Prats I Catalá, Joan. *La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80*. En CLAD. Selección de Documentos Clave, Volumen 9. Venezuela, diciembre de 1992, p. 65.

TESTE CON
FALLA DE CONTROL

PAÍS.	ACCIÓN
Estados Unidos	Reinventando el Gobierno
Reino Unido	Estrategia de Eficiencia
Canadá	Función Pública 2000
Francia	Renovación Administrativa
España	Modernización
Alemania	Desburocratización
Suecia	Renovación Administrativa
Dinamarca	Restauración
Nueva Zelanda	Reorganización Gubernamental
Holanda	Descentralización
Australia	Reorganización Gubernamental

Entre los aspectos más destacables de los procesos de modernización de las administraciones públicas en estos países, se mencionan los siguientes:

- Sus alcances son selectivos.
- Se ha realizado gradualmente.
- Fueron creados sistemas de información para la gestión.
- Se conformaron unidades, comités o comisiones de modernización de la gestión pública.
- Se sustenta en el liderazgo político, debido a su incorporación como asunto prioritario en la agenda de líderes políticos.
- El directivo público tiene una formación y conocimiento en management.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Para ejemplificar con mayores elementos de aplicación, lo que se ha conceptualizado sobre Modernización Administrativa, en los numerales siguientes se abordan tres experiencias exitosas de procesos de modernización, con lo que se podrá identificar el uso de la metodología de mejora continua.

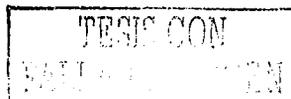
1.3.1. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2000: UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO¹⁶.

La Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desarrolló la metodología que permite a las dependencias y entidades, apoyar su proceso de planeación, otorgando adicionalmente, capacitación, asesoría y consultoría en la materia.

El programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y representa el marco de referencia general, para que todas las dependencias y entidades elaborarán sus respectivos programas de modernización, tomando en cuenta los compromisos de las Bases de Coordinación y los anexos de ejecución respectivos.

El programa de modernización se integra con los productos de la planeación estratégica y del sistema para el mejoramiento de los procesos prioritarios, así como, con las acciones de modernización que las dependencias y entidades tienen en operación.

¹⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000: Organización de la Unidad de Desarrollo Administrativo*. México, octubre de 1999.



En tal sentido, el programa de modernización comprende y reconoce todas aquellas acciones que desarrollan las dependencias y entidades orientadas a mejorar el desempeño de su gestión.

ESQUEMA DE FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

ETAPAS DE TRABAJO:

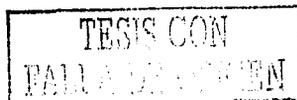
1) POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO NORMATIVO.

Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Programas Especiales y Normatividad Institucional.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento rector de la Administración Pública Federal (APF) que surge del análisis cuidadoso de la situación del país, que reconoce avances, destaca los problemas a superar, precisa los retos prioritarios y establece programas y estrategias generales para orientar el esfuerzo hacia la dirección que nos permita acceder al país que todos aspiramos.

A través de los programas sectoriales, regionales y especiales, se concretan los objetivos, estrategias y líneas de acción generales del PND, para que sean atendidas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Para lograr una acción conjunta y ordenada las dependencias y entidades conducen su actuación con apego a su respectiva normatividad institucional y a las políticas públicas de mediano plazo.



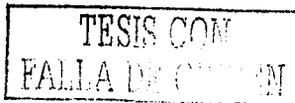
2) ENTORNO.

El entorno es el contexto social, económico, político y cultural en el que actúan las dependencias y entidades de la APF. El análisis permanente de las relaciones de los distintos elementos de la estructura social, es de vital importancia para asegurar que las estrategias de la administración pública, sean congruentes con las expectativas y necesidades de la población.

Las variantes resultantes del análisis de la organización social contemporánea, de su cultura, de lo económico, lo político, como la interrelación entre lo público y lo privado, afectan a los procesos y la calidad de los servicios que cada institución tiene como objetivo.

Por ello, establecer una disciplina de la continua observación de las modificaciones de estos elementos, permite identificar las amenazas y oportunidades que ofrece la realidad en términos de temporalidad, para así exponer y definir los principios de una gestión eficiente, e identificar los elementos de fortaleza y debilidad de cada sector. Lo anterior permitirá de manera permanente conducir la planeación estratégica y los procesos sustantivos de la administración pública, hacia el servicio eficaz y oportuno que satisfaga a los usuarios.

Necesidades de la comunidad: La comunidad, con sus necesidades y su comportamiento, es una referencia obligada para la planeación estratégica que permitirá afinar cada vez más y con mayor acierto, las estrategias, sistemas y métodos de trabajo para mejorar el desempeño de su gestión.



3) PLANEACIÓN ESTRATÉGICA:

Es el proceso directivo de reflexión y análisis que conduce a identificar y definir la razón de ser de la institución. Guía el establecimiento de los propósitos y resultados esenciales y permite vincular la operación con los objetivos establecidos en las políticas públicas. Por esta razón es importante el compromiso de los primeros niveles de la organización en el desarrollo de la planeación estratégica, para alcanzar los objetivos deseados.

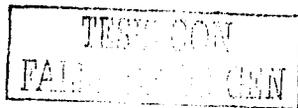
El proceso de planeación estratégica permite definir los elementos centrales para fundamentar y lograr la vinculación de la programación – presupuestación con la modernización institucional y la evaluación del desempeño.

Productos:

- Misión, visión y objetivos estratégicos.
- Sistemas de medición a través de indicadores.
- Identificación de proyectos, procesos y servicios.
- Revisión de actividades institucionales.

4) DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DETERMINACIÓN DE PROCESOS Y SERVICIOS PRIORITARIOS:

Para lograr que las dependencias y entidades cumplan con su verdadera misión de servir a la ciudadanía, es indispensable que éstas promuevan un cambio radical en sus estructuras y procesos de trabajo, que les permita estar en condiciones de responder a una nueva realidad caracterizada, entre otros

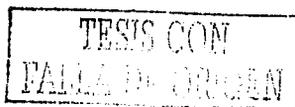


aspectos, por una población que exige mayor calidad en la atención y en los servicios que se les proporciona.

Por la trascendencia que tiene esta parte del modelo de la modernización, para lograr una administración pública orientada al servicio, es necesaria la participación de los funcionarios de alto nivel (directores generales o equivalentes) para que sean ellos quienes realicen el análisis pertinente de los procesos y servicios de la dependencia o entidad y seleccionen los que consideren vitales para el cumplimiento de su misión y de sus programas institucionales, conformen y autoricen los proyectos de mejora correspondientes.

Entre otras variables a considerar para seleccionar los procesos y servicios prioritarios, se pueden comentar por su importancia los siguientes:

1. Las expectativas y necesidades de la población usuaria.
2. La correspondencia con la misión y las atribuciones de la dependencia o entidad con su programa institucional.
3. El impacto o la importancia en el entorno institucional o bien, en el entorno sociopolítico, económico y cultural.
4. Los recursos asignados (personal, presupuesto, equipo, etc.)
5. Su vinculación con otros procesos o servicios de otras dependencias del sector o de otros sectores.
6. Complejidad del proceso que representa tiempos de espera prolongados para la población usuaria.
7. Incumplimiento en la normatividad que genera observaciones reiteradas en las auditorías.
8. Incumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño establecidos.



5) CAPACITACIÓN:

Un programa de modernización debe de contar necesariamente con un sistema de capacitación. La comprensión de nuevos principios, estrategias y procesos se facilita si es acompañada de un sistema ordenado de aprendizaje, que permita al personal de las instituciones comprender y asimilar el cambio, así como identificar claramente sus actividades y participación en la modernización de su institución.

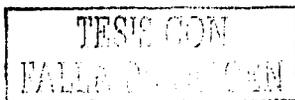
Es importante destacar que este sistema institucional de capacitación debe contar con un eje indispensable para mantener la dirección del cambio, con programas que favorezcan los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad, así como los principios de probidad y responsabilidad.

El sistema integral de formación y capacitación obliga a participar a todo el personal de una organización para: identificar claramente los conocimientos, habilidades y actitudes a transformar, promover los factores asociados al proceso de aprendizaje y comportamiento, asumir como misión individual la misión institucional; así como lograr una cultura de servicio y mejora permanente de la calidad.

La Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM ofrece un Sistema Integral de Formación y Capacitación, documento indicativo para unificar y consolidar los esfuerzos de capacitación en las dependencias y entidades.

El sistema está integrado por 4 etapas:

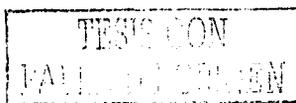
1. Principios de calidad.



- ✓ Actitud en el servicio.
- ✓ Calidad en el servicio.
- 2. Programación de la capacitación.
 - ✓ PROMAP.
 - ✓ Sistema de mejoramiento de procesos.
 - ✓ Planeación estratégica.
- 3. Ejecución de las acciones.
 - ✓ Definición de estándares.
 - ✓ Pensamiento estadístico.
 - ✓ Administración de acciones de mejora.
 - ✓ Trabajo en equipo.
- 4. Evaluación y seguimiento.
 - ✓ Sistema integral de formación y capacitación.
 - ✓ Diagnóstico de necesidades de capacitación.
 - ✓ Programación y ejecución de la capacitación.
 - ✓ Evaluación y seguimiento de la capacitación.
 - ✓ Formación de instructores.

Administración de recursos humanos: La administración de los recursos humanos debe vincularse al programa de modernización, ya que los procesos de cambio los generan las personas, por lo que cualquier acción de modernización que no contemple esta premisa, será difícil que llegue a alcanzar los objetivos planteados.

Una nueva administración de recursos humanos, requiere de un conjunto de condiciones, entre las cuales están: una más rigurosa selección de personal, el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de actitudes y aptitudes, el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en la administración pública, calidad en el ambiente de



trabajo e incentivos claros al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

La integración de un sistema ordenado, desde el ingreso hasta el retiro de los trabajadores en el servicio público es necesario para dar valor y cimentar las condiciones para su óptima administración, es por ello que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desarrolló un sistema informático denominado Sistema Integral de Recursos Humanos (SIARH), para facilitar este proceso.

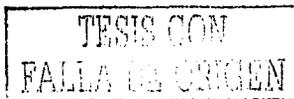
Adicionalmente, la SHyCP y la SECODAM, realizan esfuerzos conjuntos en materia de recursos humanos que permitan orientar y regular la profesionalización del servicio público.

6) IMPLANTACIÓN / OPERACIÓN:

La implantación /operación de los programas de modernización institucionales es propiamente la ejecución ordenada de las acciones y proyectos definidos, siguiendo las estrategias y cumpliendo los tiempos programados.

En esta etapa, los grupos estratégicos y operativos creados cumplen un papel importante, a ellos les corresponde apoyar y coordinar el proceso de implantación y operación, lo que significa lograr la participación coordinada de todo el personal de las distintas unidades administrativas y el cumplimiento en tiempo y forma de las acciones de modernización que a cada una corresponda.

Una implantación ordenada es evidente cuando la operación, una vez ejecutadas las acciones y proyectos de modernización, produce un mejor desempeño de las funciones asignadas, crea un sentido de pertenencia e



identificación con los cambios realizados, y sobre todo cuando se logra una mejora visible en la calidad de los servicios que se proporcionan y en la satisfacción de los usuarios que los reciben.

Es importante destacar el esfuerzo coordinado que lleva a cabo la SHCP y SECODAM para implantar la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) en las dependencias y entidades de la APF, misma que tiene como base fundamental, los productos del proceso de planeación estratégica, en donde destaca el Sistema de Medición a través de indicadores que dará sustento al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gobierno Federal que fortalecerá la rendición de cuentas a la sociedad, con enfoque en resultados.

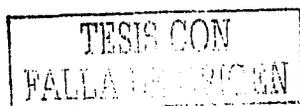
7) EVALUACIÓN DE RESULTADOS:

Se mide el resultado en dos aspectos fundamentales:

1. Los avances en materia de modernización.
2. La gestión pública.

Para la primera, su herramienta la constituye la "Guía de Medición y Evaluación de Resultados", la segunda se integra del resultado que arrojan los indicadores identificados con la metodología contenida en la planeación estratégica, en el apartado del Sistema de medición, mismos que son concertados con las globalizadoras en el proceso de programación - presupuestación y seguimiento.

El sistema de medición es el mecanismo sistemático y permanente de monitoreo, a través de las metas de los indicadores y sus avances y resultados en la operación de las dependencias y entidades públicas.



Satisfacción de la comunidad objetivo: El objetivo final de la modernización es contar con instituciones públicas que respondan de forma eficaz y eficiente a satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad, la evidencia contundente de que el PROMAP y los Programas de Modernización Institucionales cumplen su propósito es precisamente demostrar que los usuarios de los servicios públicos han observado un cambio y están satisfechos con él.

Para obtener fehacientemente la opinión de la ciudadanía acerca de la atención y los servicios que ofrecen las instituciones públicas, es menester diseñar metodologías y sistemas que de manera permanente, objetiva y confiable proporcionen la información que demuestre la mejora en la calidad de los servicios y el beneficio que con ellos obtiene la población.

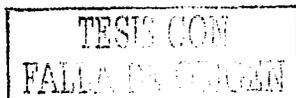
8) RETROALIMENTACIÓN:

Con el sistema de medición a través de indicadores, es posible:

- Obtener información oportuna a través del tiempo.
- Profundizar en el análisis de problemas y debilidades en la organización.
- Tomar previsiones para lograr los objetivos previstos, con la retroalimentación de los resultados.

9) DIFUSIÓN:

La participación de una sociedad más activa e informada en nuestro país, nos obliga a tener una comunicación más estrecha, por una parte responder a sus propuestas, demandas e inquietudes con acciones para mejorar los procesos y servicios, y por otro lado, informar de los avances y logros obtenidos de las



acciones que han impulsado las instituciones para mejorar su funcionamiento, cumplir y atender con la mayor calidad los servicios que son su responsabilidad.

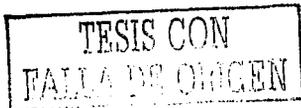
La divulgación representa uno de los mecanismos que permiten avanzar en la cultura de calidad a través de la difusión de las experiencias obtenidas en las dependencias y entidades como resultado de la operación de proyectos integrales y/o específicos dirigidos a su modernización y mejoramiento continuo, con la finalidad de dejar perfectamente documentados los esfuerzos realizados y, en su caso, poder compartir sus aprendizajes con otras instancias interesadas en la instrumentación de acciones similares y la creación de modelos propios.

Experiencias relevantes: Uno de los componentes de mayor importancia en el esquema para la modernización es la documentación y difusión de las experiencias relevantes.

10) SOPORTE DE SHCP Y SECODAM:

La SHyCP y la SECODAM, han coordinado sus esfuerzos para impulsar de forma conjunta el proceso de modernización administrativa y presupuestaria, estableciendo las condiciones e infraestructura soporte que facilita este proceso a través de las siguientes acciones:

- Desregulación normativa.
- Desarrollo de metodologías y herramientas.
- Regulación orientada a la profesionalización de los servicios públicos.



- Apoyo coordinado a las dependencias y entidades de la APF para la implantación del proceso de modernización administrativa y de reforma al sistema presupuestario, entre otras.

11) METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS:

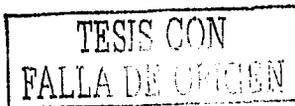
Las dependencias y entidades tienen a su disposición las metodologías y herramientas administrativas diseñadas por la Unidad de Desarrollo Administrativo, las cuales se proporcionarán con toda oportunidad y conforme al avance que se tenga en sus respectivos procesos de la modernización. No obstante lo anterior, será necesario que adicionalmente las dependencias y entidades obtengan o desarrollen las metodologías y herramientas complementarias que contribuyan a mejorar sus procesos de modernización, sobre todo que respondan a sus necesidades particulares o especiales.

La Unidad de Desarrollo Administrativo promueve entre las dependencias y entidades el intercambio y apoyo metodológico y de sistemas, con la finalidad de facilitar la modernización, racionalizar recursos y aprovechar experiencias exitosas.

12) CULTURA:

Todo proceso de cambio implica una modificación de la cultura, forma de ser y actuar de las personas que participan en la organización.

En cuatro aspectos relevantes debemos incidir permanentemente:



Cultura del servidor público: Establecer actividades que induzcan a asimilar y dar valor a los principios éticos que deben regir la conducta diaria de los servidores públicos, especialmente en su forma de otorgar los servicios a la comunidad.

Cultura de calidad: Generar procesos continuos de optimización de recursos para satisfacer las necesidades de los usuarios; otorgar a los servidores públicos, conceptos, metodologías y herramientas de administración modernas que les permita adaptarse al complejo y cambiante entorno que vivimos.

Cultura de medición: Establecer la práctica de identificación y utilización de sistemas que permitan la evaluación permanente y objetiva del impacto de la gestión pública.

Cultura de la mejora continua: A partir de la medición oportuna y objetiva, tomar la decisión de hacer sistemáticamente más y mejor con el menor costo posible (social y presupuestal); contando para ello con un proceso bien definido a fin de que todos los miembros de la organización puedan participar.

El cuadro que se presenta a continuación resume la oferta de servicios de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, para la implementación en las Administraciones Públicas de los procesos de modernización administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN
SERVICIOS Y ESTÁNDARES DE ORGANIZACIÓN

SERVICIOS DESARROLLO TÉCNICO Y METODOLÓGICO	REQUISITOS	MEDIOS	ESTÁNDAR
<p style="text-align: center;">Metodologías</p> <p>Diseñadas y desarrolladas en la UDA por personal experto en modernización y desarrollo administrativo para promover y facilitar el proceso de modernización en la APF.</p> <p>Metodologías disponibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación del esquema para el fortalecimiento y consolidación de las acciones de modernización. • Planeación estratégica. • Sistema para el análisis y mejoramiento de procesos. • Sistema de medición a través de indicadores. • Definición y difusión de estándares de calidad en el servicio. • Guía técnica para la evaluación de avances y resultados. • Sistema integral de formación y capacitación. • Difusión de experiencias relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el servicio público. • Didáctica con 70% de práctica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Electrónicos • En el taller respectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmediato por Internet, E-mail o al participar en el taller correspondiente.
<p style="text-align: center;">Estructuras orgánicas y ocupacionales</p> <p>Analizar, procesar y autorizar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF en coordinación con SHCP para efficientar servicios, cumplir objetivos institucionales, evitar duplicidad de funciones y ser congruentes a las atribuciones asignadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para titulares de dependencias, entidades y contralorías internas en la APF. • Dictamen técnico de la propuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficio de la SHCP. 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 días máximo.

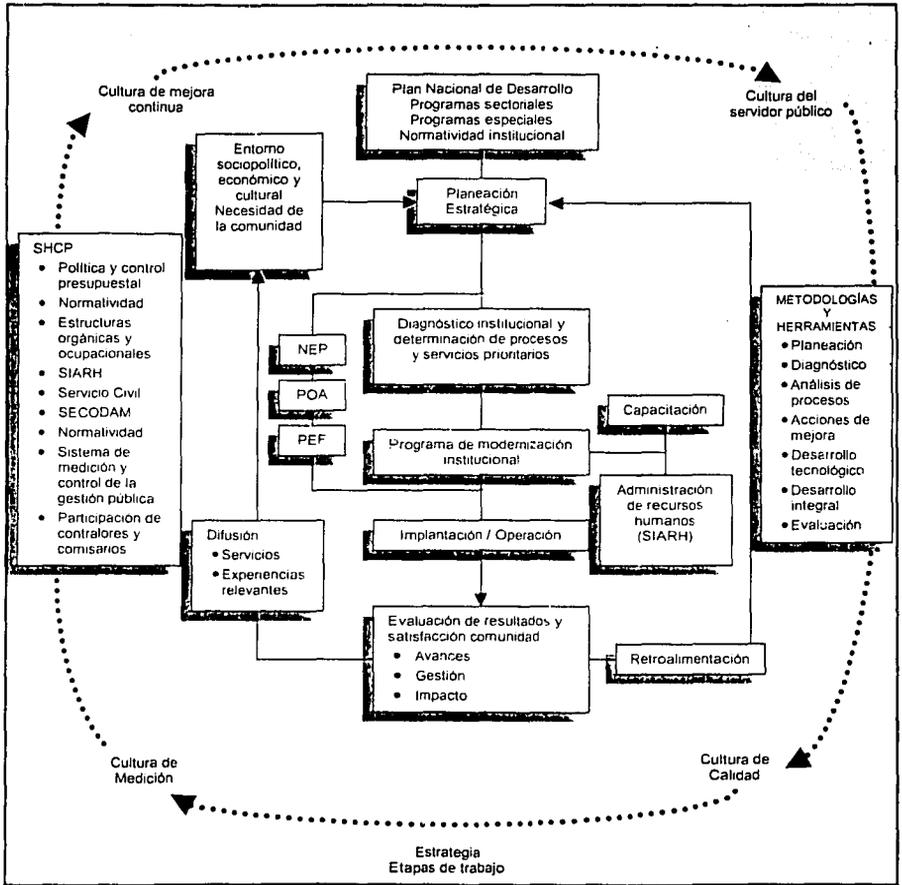
TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

<p align="center">Normatividad</p> <p>Desarrollar con la SHCP lo indispensable en materia de normatividad administrativa para eficientar y transparentar la gestión pública, reduciendo tiempos y costos de operación a través de la simplificación de trámites, eliminación de procesos obsoletos y la estandarización de servicios sustantivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta de cambio o actualización sustentada en la opinión de los usuarios de los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Oficio. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión trimestral.
<p align="center">Capacitación a estados y municipios</p> <p>Capacitación impartida con base en el Sistema para la modernización y desarrollo administrativo en estados y municipios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Para servidores públicos de estados y municipios. Programar. 	<ul style="list-style-type: none"> E-mail, teléfono personal u oficio. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 semana máximo para llevar a cabo la conferencia o taller. Impartición del 100% de los cursos programados. Curso de 6 horas en un día. Curso de 12 horas en dos días. 80% de satisfacción de los participantes
<p align="center">Conferencias y talleres</p> <p>Promoción y capacitación impartida con base en el Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP con los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Esquema de fortalecimiento y consolidación del proceso de modernización. Planeación estratégica. Análisis y mejora de procesos. Integración de programas de modernización institucionales. Proceso de difusión de experiencias relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Para grupos estratégicos, de análisis y operativos de la APF. Programar. 	<ul style="list-style-type: none"> E-mail. Teléfono personal u oficio. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 semana máximo para llevar a cabo la conferencia o taller. 80% de satisfacción de los participantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>Capacitación con base en el Sistema integral de formación y capacitación (SIFOC) en 14 cursos organizados en cuatro módulos:</p> <p>I. Principios de calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actitud en el servicio. • Calidad en el Servicio. <p>II. Elementos metodológicos para la modernización</p> <ul style="list-style-type: none"> • PROMAP • Sistema de mejoramiento de procesos. • Planeación estratégica. <p>III. Herramientas de modernización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de estándares. • Pensamiento estadístico. • Administración de acciones de mejora. • Trabajo en equipo. <p>IV. Organización y operación del proceso capacitador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema integral de formación y capacitación. • Diagnóstico de necesidades de capacitación. • Programación y ejecución de la capacitación. • Evaluación y seguimiento de la capacitación. • Formación de instructores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programar. 	<ul style="list-style-type: none"> • E-mail. • Teléfono personal u oficio. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 semana máximo para llevar a cabo la capacitación. • Impartición del 100% de los cursos programados. • Grupos de 10 a 30 participantes por curso. • Capacitación de 6 horas en un día, de 12 horas en dos días. • 80% de satisfacción de los participantes.
<p>Promover y facilitar la difusión de experiencias relevantes en el servicio público y con ello conformar acervo de modernización y desarrollo administrativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta conforme a guía técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • E-mail. • Teléfono personal u oficio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización trimestral.

ESQUEMA GENERAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2000



TESIS CON
FALTA DE PAGINAS

1.3.2. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO 1995-2001¹⁷:

En la búsqueda de eficiencia y eficacia organizacional y, sobre todo de un cambio radical de la cultura administrativa, que conforme un escenario de innovación del estilo de gestión pública; por primera vez en su historia, la administración pública del Estado de Jalisco ha aplicado instrumentos y conceptos de la administración de empresas.

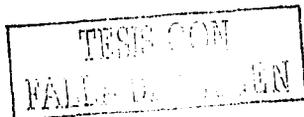
En el marco del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, la Secretaría de Administración reconoce que las necesidades prioritarias para desarrollar la administración pública consisten en incorporar la planeación estratégica para definir el rumbo de la organización, diseñar los servicios con base en la investigación sistemática de las nuevas necesidades y expectativas de la sociedad, así como redimensionar la estructura orgánica del gobierno para hacerla más ágil, eficiente y productiva.

En tal sentido, se definieron siete acciones y veintiseis vertientes orientadas a la modernización del aparato administrativo, a continuación se describe cada una de ellas:

Acción 1.- Proceso de planeación estratégica:

Este ha sido identificado como un proceso estructurado y continuo, orientado a la búsqueda de respuestas fundamentales para la transición del poder ejecutivo,

¹⁷ Este esquema de aplicación ha sido tomado del estudio sobre experiencias administrativas que coordinadamente realizaron el Instituto de Administración Pública de Jalisco y el Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración Pública Local en México*. INAP. México, 1997. Tomo I. pp. 184-196.



ante los cambios políticos y socioeconómicos que habrán de ocurrir en los años por venir. Los **objetivos** generales del proceso son:

- Promover el desarrollo armónico de las dependencias del poder ejecutivo para que contribuyan eficazmente a la construcción del futuro político, económico y social de Jalisco, en el escenario nacional e internacional.
- Impulsar la formación de una cultura de planeación estratégica a mediano y largo plazos, que dirija los actos de gobierno estatales y municipales hacia el bien común.
- Facilitar la transición organizacional de las instituciones de la administración pública, para aumentar su capacidad de servicio a la ciudadanía.

La visión de futuro sobre este proceso determina las siguientes **vertientes**:

- a) **Cultura de planeación estratégica:** Con la institucionalización de una actitud prospectiva y procesos de planeación sistemáticos la administración pública reducirá las reacciones a urgencias y crisis, y será más exitosa para cumplir con su misión social en el escenario.
- b) **Integración de la planeación estratégica estatal y municipal:** El desarrollo del estado será sustentable, justo y equilibrado a través de criterios consensados entre los gobiernos estatal y municipal, así como con el gobierno federal para identificar metas y estrategias comunes, desde una perspectiva regional que permita optimizar los recursos disponibles.
- c) **Planeación con auténtica participación social:** La participación de los sectores público, privado y social permitirá una identificación sistemática de las necesidades de la ciudadanía y proyectar las obras y servicios apropiados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) **Contribución de las dependencias a la misión y visión del Poder Ejecutivo:** Será fundamental que las dependencias definan con sencillez y claridad su contribución a la misión del Poder Ejecutivo, así como objetivos estratégicos y programas, dotados de los presupuestos respectivos que sean conocidos por las distintas áreas de trabajo y debidamente coordinados con otras instancias de gobierno afines.
- e) **Seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados:** La eficacia del proceso de planeación estratégica se asegurará al establecer mecanismos rápidos para dar seguimiento continuo y evaluar periódicamente los resultados obtenidos a través de indicadores de la gestión gubernamental.
- f) **Aportación a la contribución del futuro:** Más conscientes de sus fuerzas y debilidades, las dependencias del Ejecutivo Estatal y los gobiernos municipales estarán en una mejor posición para adaptarse, de manera orgánica a los cambios del entorno político y socioeconómico, así como construir un futuro de grandeza para Jalisco.

El proceso de planeación estratégica iniciado por el actual régimen estatal, parte por definir la misión del poder ejecutivo así: "promover, dirigir y coordinar los esfuerzos de la sociedad para lograr el bien común, mediante el compromiso entre el pueblo y un gobierno honesto, eficiente y democrático".

La visión que tiene del gobierno el actual régimen planea un estilo de gobierno que no busca ser prepotente ni impositivo, ni intransigente e insensible, ni paternalista, cerrado, corporativista, ni corrupto, para ser un gobierno auténticamente democrático, representativo y popular; humanista, y comprometido con la sociedad, participativo, abierto y justo, que escuche y dialogue con la población.

TESIS CON
FALLA DE CONTENIDO

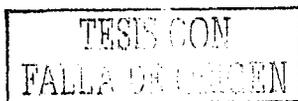
Acción 2.- Proceso de reingeniería, desregulación y simplificación administrativa:

El actual régimen ha iniciado un proceso de reingeniería que define como una gestión directiva para rediseñar las estructuras y los procesos de trabajo, así como la desregulación y simplificación de trámites a través de cambios creativos e innovadores. Los objetivos generales de esta acción son:

- Impulsar el rediseño de los principales procesos estratégicos que agregan valor a la administración pública, así como de las estructuras y políticas, con el propósito de optimizar la productividad de las dependencias del ejecutivo estatal.
- Facilitar la implementación de los procesos de trabajo de las dependencias, sus estructuras organizacionales, la desregulación, simplificación y la desconcentración de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. La eliminación o fusión de las dependencias, así como la desincorporación de organismos del sector público.
- Lograr que los sistemas, procesos y estructuras de las instituciones públicas resulten menos costosos a la sociedad.

La visión de futuro sobre este proceso determina las siguientes vertientes:

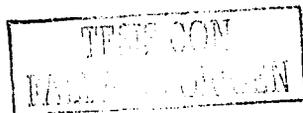
- a) **Desregulación, simplificación y desconcentración de trámites:** La ciudadanía reconocerá que el gobierno ha tenido un cambio drástico sólo si existe agilidad y simplificación en los trámites que requiere para obtener un servicio.
- b) **Estructuras horizontales con menos niveles jerárquicos:** Esta transición permitirá que las estructuras sean planas y horizontales, con menos niveles



jerárquicos para buscar que los funcionarios responsables del trabajo estén más cerca de la ciudadanía.

- c) **Bajo costo del aparato gubernamental:** El enfoque de esta nueva organización se basa en evaluar la relación costo-beneficio de todo el sistema y no de manera parcial. Así, también se logrará que el personal, con multihabilidades, trabaje en equipo para realizar todo el proceso con menos costo.
- d) **Estructuras ágiles y flexibles:** Las demandas de la sociedad requerirán una mayor capacidad de respuesta y adaptación de las dependencias ante los cambios del entorno social.
- e) **Organización de procesos:** Organizar a las dependencias del Poder Ejecutivo alrededor de los procesos naturales de trabajo, en oposición a la organización por funciones. Uno de los cambios profundos para el futuro será que los procesos de trabajo dispongan de la infraestructura requerida para la realización.
- f) **Eliminación o fusión de dependencias del ejecutivo estatal y desincorporación de organismos del sector público:** El gobierno reducirá el número de sus dependencias, con el propósito de disminuir el costo que la sociedad paga para su sostenimiento; también los ciudadanos podrán acceder a más y mejores servicios al recurrir a menos instancias gubernamentales.

Acción 3.- Proceso de transparencia y racionalización en la administración de recursos:

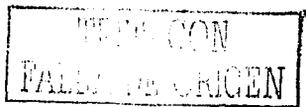


Es una acción con la que la actual administración pública de Jalisco busca garantizar ante la sociedad el respeto a la ley y la eficiencia en la adquisición y el uso de bienes y servicios. Los **objetivos** generales de esta acción son;

- Realizar las adquisiciones de bienes y servicios con las mejores condiciones de calidad, precio y servicio, buscando el crecimiento económico del Estado mediante la promoción y desarrollo de proveedores de la entidad.
- Establecer los mecanismos para la participación de la sociedad en la toma de decisiones relativas a las adquisiciones y enajenaciones, así como para la adjudicación de la obra pública.
- Impulsar la modernización de la administración de riesgos para la protección y aseguramiento de los bienes del estado.

La visión de futuro sobre este proceso determina las siguientes **vertientes**:

- a) **Desarrollo y certificación de proveedores del sector público:** Al realizar el desarrollo y certificación de proveedores en condición con los organismos intermedios, se buscará trascender en la sociedad la cultura de la calidad.
- b) **Aseguramiento de la transparencia a través de la comisión de adquisiciones y enajenaciones y de la comisión para la adjudicación de la obra pública:** La comisión de adquisiciones seguirá funcionando con regularidad, garantizando la transparencia y honestidad de las adquisiciones y enajenaciones. Se habrá creado y estará en operación la comisión para la adjudicación de la obra pública.
- c) **Sistema abierto de compras:** Los proveedores tendrán acceso directo a la base de datos que manejan las compras programadas.



- d) **Proceso de abastecimiento moderno, eficiente y económico:** Con este proceso se logrará reducir el costo de adquisición y el tiempo de respuesta.
- e) **Digitalización de imágenes y legislación que garantice la transparencia:** Se contará con la legislación específica y sistemas como la digitalización de imágenes, que permitan asegurar que las operaciones administrativas sean claras y manejadas con honestidad:

Acción 4.- Desarrollo de sistemas de información:

La presente administración estatal ha iniciado un proceso permanente de diseño e implementación de soluciones a las necesidades de Información, basadas en tecnología de cómputo para la toma de decisiones que aumentan la capacidad y velocidad de respuesta a los reclamos de la sociedad. Los objetivos generales de esta acción son:

- Promover el desarrollo de una plataforma tecnológica que provea de información oportuna y veraz para la toma de decisiones.
- Desarrollar sistemas que faciliten una administración pública eficiente.
- Integrar el trabajo de las dependencias a través de una red informática que abarque todo el estado.

La visión de futuro sobre este proceso determina las siguientes vertientes:

- a) **Información estratégica para gobernar:** Se desarrollará una plataforma de comunicación de datos que permita al titular del Poder Ejecutivo establecer una mejor coordinación con los tres poderes y con los gobiernos municipales.



- b) **Sistemas de cómputo adecuados y eficientes:** Los datos que se generan constantemente en el desarrollo del trabajo, se convertirán en información oportuna, que permitirá tomar decisiones fundamentales y obtener mejores resultados.
- c) **Sistemas interactivos:** El Gobierno del Estado irá a la vanguardia en el uso de sistemas interactivos con los ciudadanos, que permitan a éstos tener respuestas inmediatas, fáciles y cómodas.
- d) **Equipo de cómputo eficiente:** Cada servidor público deberá contar, si su labor lo requiere, con una computadora, que será una herramienta básica en el desempeño de sus actividades, y que le permitirá aprovechar al máximo su potencial personal.

Acción 5.- Racionalización de espacios:

Otra acción importante de la presente administración estatal ha sido el proceso gradual para el diseño y uso racional de los espacios de trabajo, en función de las necesidades de la sociedad, que facilite la eficiencia y productividad en la administración pública. Los **objetivos** generales de esta acción son:

- Garantizar que los espacios faciliten los procesos de trabajo y el respeto a la dignidad y seguridad en los servidores públicos.
- Desarrollar una identidad que refleje orden, ubicación congruente al servicio que se presta y una nueva actitud de calidad en el servicio ante la ciudadanía.
- Desarrollar núcleos administrativos regionales que brinden servicios múltiples del Gobierno a los usuarios.

- Optimizar y sistematizar el mantenimiento preventivo y correctivo en los edificios, equipo e instalaciones espaciales para racionalizar el gasto.

La visión de futuro sobre este proceso determina las siguientes vertientes:

- a) **Instalaciones diseñadas para servir al público:** El público será atendido en forma prioritaria en las áreas apropiadas para el servicio que se le proporciona, las cuales contarán con facilidades tales como módulos de atención al público, estacionamientos adecuados y cercanía con medios de transporte.
- b) **Instalaciones que den continuidad a los procesos de trabajo:** Las instalaciones serán estructuradas de tal manera que den continuidad y seguimiento a todos aquellos trámites con mayor rapidez y eficiencia en los servicios.
- c) **Núcleos administrativos regionales multiservicios:** Desconcentración para acercarlos a los municipios.
- d) **Espacios que reflejen la identidad del gobierno:** Resultará fundamental desarrollar una imagen de identidad en las oficinas públicas del estado, para que la comunidad identifique con facilidad los espacios que están destinados para su servicio.
- e) **Espacios dignos de trabajo:** Las instalaciones y oficinas de gobierno proporcionarán un ambiente de trabajo digno y seguro, respetuoso de la naturaleza humana.

Acción 6.- Modernización presupuestaria:

Los procesos programático-presupuestarios han estado sometidos a una profunda revisión, con el fin de lograr una transformación radical mediante los procesos de reingeniería. La dinámica presupuestaria se ha definido en los documentos oficiales del gobierno como un proceso para la distribución estratégica de los recursos según prioridades del gobierno, partiendo de una selección de objetivos, metas, actividades y proyectos, ejerciéndolos de manera eficiente y oportuna. Los objetivos generales de esta acción son:

- Formular un presupuesto público equitativo, real y participativo, acorde a los programas de gobierno.
- Lograr que cada dependencia del Poder Ejecutivo tenga una estructura programática con prioridades y objetivos concretos, ligados al presupuesto.
- Aplicar y controlar el presupuesto bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.
- Desarrollar una actitud proactiva del funcionario público para coordinar el logro de las metas de gobierno y la administración.

La visión para la modernización presupuestaria se conforma de elementos que van desde considerar al presupuesto como un instrumento fundamental para el desarrollo del estado; corresponsabilidad en el ejercicio transparente y ordenado del presupuesto; gasto racionalizado y acorde con la capacidad financiera del gobierno del estado; hasta la modernización de sistemas con soporte técnico adecuado.

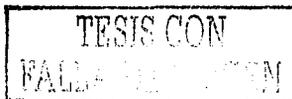
Acción 7.- Programa de desregulación:

Durante décadas los obstáculos burocráticos atentaron contra el desarrollo del Estado, en especial contra la radicación de inversión extranjera directa; contribuyendo a generar entre los usuarios una imagen por demás negativa de la administración pública estatal.

Esta situación determinó la necesidad acuciante por simplificar los trámites y procedimientos y desregular la normatividad necesaria; motivo por el cual la desregulación, simplificación y agilización de trámites se contempla en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001.

De ahí que el **objetivo** autoimpuesto para el gobierno sea que Jalisco permita a los ciudadanos acceder con mayor facilidad, oportunidad y calidad a los servicios que proporcionan las diferentes instancias de gobierno, convirtiéndose así, en el Estado más Desregulado del país.

Para alcanzar este objetivo se viene trabajando intensamente en el impulso de un proceso vigoroso de desregulación económica y de simplificación administrativa, que combata la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias, y que al mismo tiempo, contrarreste el exceso de trámites que obstaculizan la operación de negocios comerciales e industriales.



**ACCIONES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
ESTADO DE JALISCO**

- ✓ Procesos de planeación estratégica.
- ✓ Procesos de reingeniería, desregulación y simplificación administrativa.
- ✓ Procesos de transparencia y racionalización en la administración de recursos.
- ✓ Desarrollo de sistemas de información.
- ✓ Racionalización de espacios.
- ✓ Modernización presupuestaria.
- ✓ Programa de desregulación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

1.3.3. SISTEMA PARA EL SEGUIMIENTO (SISE) DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ¹⁸.

En San Luis Potosí la Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Modernización Administrativa y, específicamente la Dirección de Informática y la Dirección de Control y Gestión, han sido las encargadas de implementar las acciones de modernización de la administración pública mediante el Sistema para el Seguimiento (SISE).

El SISE es el conjunto de elementos articulados que permiten monitorear, vigilar y evaluar el desempeño de la gestión pública. Es un sistema de información que permite al personal directivo, por una parte asignar objetivamente los recursos a las actividades de la dependencia en relación a su correspondencia con los resultados, y por otra definir responsabilidades. Tiene como objetivo brindarle al personal directivo de las dependencias las herramientas necesarias para generar los indicadores que permitan evaluar objetivamente las tareas sustantivas de sus áreas, enfocando así sus actividades a una administración por resultados. Asimismo busca establecer los mecanismos básicos para vincular a la misma con el Sistema de Integral de Información.

El SISE contempla acciones básicas y vertientes que a continuación se describen:

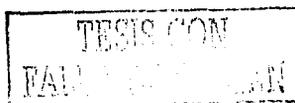
Acción 1.- Sistema Integral de Información:

¹⁸ Este esquema de aplicación ha sido tomado del estudio sobre experiencias administrativas que coordinadamente realizaron el Instituto de Administración Pública de San Luis Potosí y el Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración Pública Local en México*. INAP. México, 1997. Tomo III. pp. 172-177.

Tiene como objeto apoyar las diferentes dependencias y entidades de la administración pública respecto a los requerimientos de información necesarios para la toma de decisiones, buscando establecer una congruencia del quehacer institucional. Este sistema está formado por una base de datos que se suministra a través de indicadores que permite a cada dependencia de gobierno, informar con oportunidad sobre el grado de avance del cumplimiento de los asuntos operativos y prioritarios que tienen asignados cada área. Su instrumentación implica concretar y apoyar a las diferentes áreas a fin de que se adopten las medidas preventivas y correctivas que se vayan requiriendo.

Cabe señalar que un indicador corresponde a una información breve, que nos señala aspectos significativos de la gestión. Corresponde también a un sistema de señales, reportando de lo adecuado o inadecuado de una acción. Por consiguiente, lo importante será encontrar aquella información útil capaz de mostrarnos si las acciones van en el sentido deseado o, incluso, si existen oportunidades que favorezcan nuestra ruta y nos permitan avanzar más allá de las estimaciones.

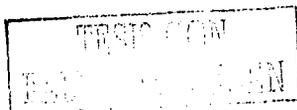
El uso de indicadores permite determinar los niveles de actuación y desempeño, además de una adecuada evaluación a través de los criterios establecidos en los niveles de los objetivos o en la orientación misma de las acciones, al exigirse en el indicador la satisfacción de los valores o de las normas que orientan las acciones de los distintos centros de responsabilidad. Los indicadores permiten dar control y seguimiento al grado de avance de los objetivos de los distintos centros de responsabilidad.



Acción 2.- Control para el Seguimiento:

Es fundamental dar seguimiento a las acciones emprendidas en las dependencias y entidades de la administración pública, para ello se utilizan algunos criterios enmarcados en las siguientes vertientes:

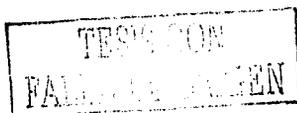
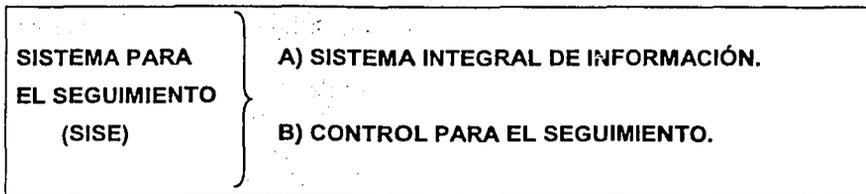
- a) **Eficiencia:** Bajo este criterio se trata de medir el aprovechamiento de los recursos asignados al desarrollo de la actividad, por lo general implica relacionar dicha actividad con algún recurso ya sea financiero, humano, de tiempo, espacio físico, etc.
- b) **Capacidad:** La capacidad mide el potencial de la organización para desarrollar la actividad y llegar al objetivo (es fácil considerarla bajo el esquema de la "Capacidad de Planta" de una fábrica), además presenta un parámetro de aprovechamiento de esa capacidad, nos permite ver si estamos por debajo de la capacidad, aprovechando óptimamente la capacidad o estamos por encima de la capacidad para ofrecer el producto final o servicio. Es interesante hacer mención que en cualquiera de los casos extremos es necesario corregir el rumbo ya que cuando estamos por encima de la capacidad podemos incurrir en problemas de calidad en el producto o servicio final.
- c) **Calidad:** Este criterio es el más común en el contexto de la medición; mide la excelencia de los servicios, y más que nada determina si nuestro satisfactor es realmente adecuado a las necesidades del usuario.
- d) **Cobertura:** Nos permite conocer en relación al total de los usuarios o demandantes de nuestros servicios, la porción o parte del sector a la que estamos llegando o satisfaciendo sus necesidades.



- e) **Utilidad:** Este criterio nos determina qué tan provechoso es el producto o servicio que se ofrece, visto de otra forma, mide que tanto satisface las necesidades de los usuarios.
- f) **Incidencia o impacto:** Estos criterios permiten conocer a los directivos el alcance, y la influencia de sus programas dentro del contexto de su organización.

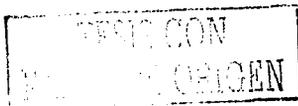
Además del SISE, existen los Sistemas de Control de Vigilancia, particularmente los vinculados a las actividades de la Coordinación General de la Contraloría del Estado, la cual realiza auditorías, fiscalización y verificaciones respecto del control interno, además de recibir e investigar tanto de las quejas de los malos manejos como de enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos. También existe en cada dependencia una contraloría interna, siendo nombrados los titulares de éstas por el gobernador del Estado a propuesta del Coordinador General de Contraloría.

Por otra parte, se cuenta con mecanismos de evaluación de la gestión pública, llevándose a cabo reuniones de gabinete presididos por el gobernador y coordinado por el secretario técnico y el coordinador de asesores, donde se analizan avances de programas y del plan estatal, así como problemas, limitaciones y la manera de superarlos.



CAPÍTULO II SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

- Concepto de simplificación administrativa.
- Proceso de simplificación administrativa.
- Elementos que influyen en el proceso de simplificación administrativa.
- Naturaleza del proceso de simplificación administrativa.
- Ámbito de acción de la simplificación administrativa.
- Vertientes de simplificación administrativa.
- La simplificación administrativa en las Administraciones Públicas del Estado de México: Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal 2000-2003 de la Secretaría de la Contraloría, y Programa "Imagina" de Simplificación Administrativa del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 2000-2003.



CAPÍTULO II

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Como se apuntó en el esquema del marco contextual de la Modernización Administrativa, señalado en el capítulo anterior, la Simplificación Administrativa es un instrumento que concretiza un gobierno responsable y eficiente a través de la creación de mecanismos ágiles y oportunos de atención al público. Sin lugar a dudas, el acelerado crecimiento de la población ha traído consigo el incremento de demandas sociales y de nuevos y complejos problemas, que el gobierno a través de su administración pública debe atender. Las últimas décadas se han caracterizado por el gran aparato administrativo que creó el gobierno para ampliar su capacidad de respuesta, procurando en gran medida una mayor especialización en sus servicios.

En este orden de ideas, apunta Xavier Ponce de León¹⁹ que la acumulación de trámites, reglamentaciones y disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de la ciudadanía con la administración pública, características de un proceso centralizador, formalista y burocrático, de hondos raíces políticas y sociales, no es reciente ni privativo de México ni de ningún país en particular. La historia de las naciones muestra constantes testimonios de la lucha de la población y de los gobiernos por abatir la tendencia hacia la burocratización, entendida en su sentido lato como lentitud administrativa y deshumanización del servicio público.

Lejos de conseguir resultados valiosos, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las instancias públicas ha ocasionado que la relación entre

¹⁹ Ponce de León, Xavier. *La Simplificación de la Administración Pública*. En Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Editorial Diana, México, 1989, p.112.

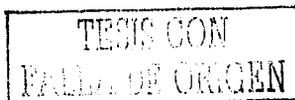


gobierno y sociedad se complique todavía más, tornándose distante y pareciendo muchas de las veces, incapaz de resolver eficaz y eficientemente las necesidades y exigencias de la sociedad.

Esta situación ha llevado a los gobiernos a plantearse la necesidad de revisar sus sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo, para constituir una administración pública que deje fuera de lugar instancias, trámites y procedimientos administrativos y normativos innecesarios que dificultan el contacto entre la población y las instituciones públicas, que incluso propician prácticas de corrupción.

El reconocimiento de estas debilidades administrativas ha conducido los esfuerzos de académicos y funcionarios públicos a la construcción y promoción de una nueva cultura administrativa mediante la cual se procure la calidad y la productividad en la prestación de servicios públicos.

Lo anterior es posible en el marco de la modernización administrativa, poniendo atención en la simplificación administrativa como el instrumento a partir del cual se puede agilizar y dar transparencia a los sistemas y procedimientos de trabajo, para evitar desperdicios, ineficiencias, duplicaciones y trámites innecesarios, acercar los servicios al lugar donde se requieran y aprovechar el desarrollo tecnológico para disminuir costos y dar respuestas más oportunas, de tal modo que se constituya una administración pública que vincule al Estado y a la sociedad.



2.1. CONCEPTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

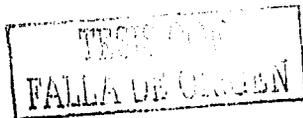
En términos generales por simplificación se entiende el hacer más sencilla una cosa; más breve y menos complejo algún proceso. Para Felipe Aguilar Hernández²⁰ la simplificación administrativa es un proceso depurador que consiste en desarrollar las acciones concretas y específicas que conduzcan a la reducción, agilización y transparencia de los trámites y procedimientos administrativos y jurídicos para hacer más sencilla la relación entre la población y la administración pública y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última, así como facilitar la relación entre los distintos ámbitos de gobierno.

Con la simplificación administrativa se busca evitar complicaciones en la relación de los ciudadanos con la administración pública, librándoles tiempo, energía y costos en la gestión de sus asuntos públicos. La simplificación es una actitud positiva para llevar a cabo un proceso cualitativo con el fin de hacer que las cosas sean más sencillas y operantes. Con la simplificación administrativa se pretende lograr congruencia, eliminación de obstáculos y la solución de problemas con el mínimo esfuerzo y con un máximo de resultados.

Rolando Barrera Zapata²¹ apunta que en términos generales simplificar en la administración pública es la acción de hacer sencillos, claros, entendibles y predecibles, los trámites y procesos de trabajo. Citando a autores como Xavier Ponce de León, Rolando Barrera señala que la simplificación administrativa es un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía y de la propia administración acerca de los procesos y trámites de la administración

²⁰ Aguilar Hernández, Felipe. *La Simplificación Administrativa, un Marco Conceptual*. En Revista del IAPEM No. 20, Toluca, México, octubre-diciembre 1993.

²¹ Barrera Zapata, Rolando. *Mejorando la Gestión Pública: La Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejora Regulatoria en el Estado de México (1993-1999)*. IAPEM, Toluca, México, enero de 2002, pp.37-39.



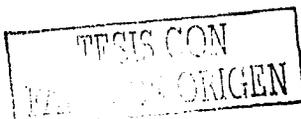
mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios o superfluos a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de ésta última.

En la misma línea, Rolando Barrera apunta que la simplificación administrativa en la administración pública, es un proceso deliberado, continuo y sistemático, orientado a agilizar, facilitar, efficientar y transparentar los trámites y servicios que se realizan entre instancias gubernamentales y, fundamentalmente, aquellos que desahoga el ciudadano entre oficinas públicas cuando cumple una obligación o ejerce un derecho y, de esta forma, facilitar la relación entre el gobierno y la sociedad.

2.1.1. Proceso de simplificación administrativa.

Vista como un proceso integral, la simplificación administrativa se utiliza para determinar los mecanismos necesarios para revisar y actualizar de manera permanente los trámites, procedimientos, estructuras y ordenamientos jurídicos que regulan y forman la actuación del gobierno, a través de sus instancias administrativas. En dicho proceso, es fundamental la voluntad y el compromiso que asumen los agentes de cambio en el proceso de simplificación para lograr beneficios al interior de la administración pública y hacia la sociedad.

La simplificación administrativa contempla la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, así como la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la administración pública.



La puesta en marcha del proceso de simplificación administrativa debe partir de acciones sencillas, una estrategia recomendable consiste en identificar los casos que no requieren de modificaciones jurídicas, es decir, aquellos en los que sólo baste la decisión política y la instrumentación de soluciones por la vía administrativa. Otra consiste en identificar los casos basados en disposiciones legales que no justifiquen su permanencia, para poner en consideración del legislador las adecuaciones correspondientes.

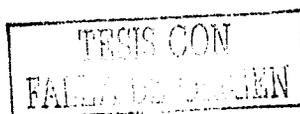
El proceso de simplificación administrativa se ha entendido además de la reducción de instancias, oficinas, pasos y tiempos en la prestación de servicios públicos, como una mayor identificación y comprensión entre la población y la administración²².

2.1.2. Elementos que influyen en el proceso de simplificación administrativa.

La simplificación administrativa, no se limita solamente a la reducción de trámites y a la agilización y transparencia en la atención al público a través de un mejor desempeño por parte del servidor público y mediante el mejoramiento de la calidad en los servicios que se proporcionan a la sociedad. En la simplificación administrativa inciden distintos factores que contribuyen al éxito de su programación, entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

◆ **Asunción de compromiso y voluntad** de los servidores públicos para emprender un proceso de esta naturaleza, para ello deben estar conscientes de la importancia que tiene la satisfacción del usuario ante los requerimientos de atención y servicios que solicitan al Estado.

²² Ponce de León, Xavier... p. 112.



- ◆ **El desarrollo tecnológico** a través del uso de equipo de cómputo y de otras herramientas innovadoras, contribuye en gran medida a la aglización de la gestión pública mediante la generación de bancos de datos y la realización de operaciones cuantitativas, entre otros.

- ◆ **Los medios de comunicación** que deben ser fundamentales para conocer las tendencias internacionales y las experiencias en otros lugares sobre simplificación administrativa, para adaptar y adoptar las convenientes a nuestras necesidades. Asimismo, debe informarse a la sociedad sobre las facilidades que se otorgan y los requisitos para realizar distintos trámites, para ello la televisión, la radio, el periódico, entre otros, representan el medio propicio para llevarlo a cabo.

2.1.3. Naturaleza del proceso de simplificación administrativa.

La naturaleza del proceso de simplificación administrativa contiene tres aspectos:

- ◆ **Naturaleza Administrativa:** Se da mediante la revisión y adecuación de los procedimientos y trámites administrativos, así como en la inspección de funciones y toma de decisiones, esto con la finalidad de hacer más ágil y sencilla la gestión pública.

- ◆ **Naturaleza Jurídica:** Se refiere a los documentos normativos como leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, oficios, entre otros.

- ◆ **Naturaleza Social:** Se encuentra en aquellas actividades orientadas a atender y solucionar con rapidez las demandas sociales para hacer más funcional y ágil la relación entre sociedad e instituciones públicas.



2.2. ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

El ámbito de acción de la simplificación administrativa es amplio, se aplica en las estructuras y procedimientos de la administración pública federal, estatal o municipal, orientando sus acciones a reducir, agilizar y transparentar los procedimientos y trámites que realizan para implantar mecanismos que permitan la captación y atención de las demandas ciudadanas con prontitud y calidad.

Concretamente la simplificación administrativa se aplica a:

♦ **Las Estructuras:** Para la adecuación y eliminación de instancias administrativas innecesarias que entorpecen el despacho de los asuntos que la población ventila ante ellas.

♦ **Los Procedimientos:** La Revisión de procesos administrativos innecesarios o demasiado excesivos, sustentados en una normatividad que obstaculiza la transparencia de la gestión pública, generando desconfianza en la ciudadanía ante las instancias de gobierno, no debe soslayarse.

♦ **Los Ordenamientos Jurídico-Administrativos:** Se orienta a la desburocratización, a la revisión, sistematización y eliminación de aquellas reglas u ordenamientos jurídicos innecesarios, excesivos y obsoletos que hacen todavía más compleja la relación entre sociedad y gobierno.

El esfuerzo de simplificación administrativa, como una estrategia de modernización de la gestión pública, no reduce sus propósitos a tareas de carácter procedimental; es una práctica que no limita su ejercicio a desarrollar procesos eficientistas o burocráticos para el accionar del aparato administrativo,



con resultados y beneficios internos. Más aún, simplificar significa vincular este proceso con los reiterados reclamos de los ciudadanos, grupos representativos o subgrupos específicos, a través de trámites y servicios ágiles, sencillos y transparentes. Es, a final de cuentas, un esfuerzo por cumplir objetivos sociales y que contribuirán a una mayor legitimidad de la función pública²³.

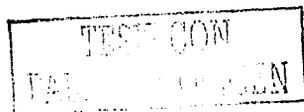
2.2.1. Vertientes de simplificación administrativa.

El proceso de simplificación administrativa contempla acciones prioritarias que deben tener un alto impacto en la ciudadanía, y medidas de modernización de los sistemas de gestión administrativa tanto de funciones sustantivas como adjetivas. Estas acciones se realizan a través de vertientes, que generalmente se integran en programas enfocados a la agilización y transparencia en la gestión pública, por ejemplo:

◆ **Modernización de los Servicios Públicos:** La mejora continua en la prestación de servicios públicos es para los gobiernos un reto que implica romper con la obsolescencia que por mucho tiempo los ha caracterizado. Es prioritario establecer condiciones que hagan ágil y eficiente la gestión pública para la oportuna prestación de servicios públicos.

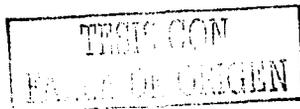
◆ **Mejoramiento de la Atención al Público:** Esta vertiente consiste en el esfuerzo por eliminar requisitos, trámites e instancias que faciliten al ciudadano o al propio servidor público cumplir con sus obligaciones al precisar requisitos, procedimientos y ampliar plazos y horarios de atención; asociando estas acciones al mejoramiento de las instalaciones destinadas a la atención, al cambio de actitud del personal de ventanilla y de instalación de módulos de información especializada.

²³ Barrera Zapata, Rolando... p.39.



- ◆ **Desconcentración de Competencias y Recursos:** Es indispensable dotar a los organismos públicos de los recursos que faciliten su operación, así como acercar los servicios al lugar donde se requieran para atender con prontitud y efectividad las demandas ciudadanas.
- ◆ **Descentralización de Competencias y Recursos:** Otorgar a los organismos recursos y personalidad jurídica para ampliar su margen de decisión es determinante en la configuración de una administración pública con menos obstáculos que retarden la atención y respuesta a las demandas ciudadanas.
- ◆ **Desreglamentación administrativa:** Las reglas y normas que marcan la actuación de funcionarios y ciudadanos al requerir estos, la atención para que se les provea de un servicio, debe someterse a un minucioso análisis para determinar la fluidez de los trámites o lo engorrosos para atenderse. La reglamentación y la normatividad que marcan los procedimientos a seguirse deben ser sencillos.

Estas vertientes están circunscritas al proceso de simplificación administrativa y forman parte de las acciones de modernización administrativa.



2.3. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO:

La metodología que se describirá a continuación está determinada en la Guía Técnica para la Integración, Ejecución y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal²⁴, emitida por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México. Esto es el resultado de la suma de esfuerzos por incorporar esquemas metodológicos de Modernización Administrativa en los procesos operativos de las administraciones municipales.

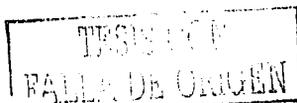
2.3.1 PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL 2000-2003 DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal 2000-2003 tiene como objetivo general fomentar acciones orientadas a agilizar, eficientar y transparentar los trámites y servicios que presta la administración pública municipal, a fin de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y ejercicio de sus derechos, así como alcanzar mayores niveles de eficacia, productividad y calidad en la gestión pública.

Objetivos específicos del Programa:

- ⇒ Promover, con la participación de los usuarios, la eliminación o reducción de trámites requisitos e instancias que no agregan valor a la administración pública o al ciudadano.

²⁴ Secretaría de la Contraloría. *Guía Técnica para la Integración, Ejecución y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal*. Toluca, México, noviembre de 2000. 49 p.



- ⇒ Fomentar el desempeño honrado y eficaz de los servidores públicos municipales que participan en la prestación de trámites y servicios públicos.
- ⇒ Impulsar la mejora regulatoria mediante la eliminación o adecuación de disposiciones jurídico-administrativas que inhiban el desarrollo de las actividades productivas de los particulares.
- ⇒ Promover la descentralización y desconcentración de funciones y atribuciones a municipios y regiones de la entidad, identificadas como estratégicas para el desarrollo económico y poblacional, a fin de acercar los servicios a los lugares donde se demandan.
- ⇒ Alcanzar mayores niveles de eficiencia, eficacia y productividad en la gestión pública, con estricto apego al marco jurídico vigente.
- ⇒ Consolidar la confianza de la ciudadanía en su gobierno.
- ⇒ Promover la modernización de los sistemas y mecanismos de información, orientación y asesoría a los ciudadanos, sobre las condiciones administrativas en que se prestan los trámites y servicios.
- ⇒ Evaluar el impacto social y administrativo de las tareas de simplificación y desregulación, dando amplia participación a los beneficiarios y promoviendo programas de contraloría social.

I. Marco Jurídico de la Simplificación Administrativa Municipal:

La modernización de la administración pública municipal se sustenta en la necesidad de adecuar permanentemente sus estructuras y procesos de trabajo para responder con calidad a las demandas ciudadanas, respetando el marco jurídico vigente.

A continuación se citan los ordenamientos jurídicos que rigen la estructura y operación del Programa Integral de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública, a cargo del Gobierno Estatal y de los Municipios.

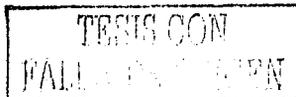
- a) **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.-** En su artículo 112 dispone que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Reconoce que es la instancia que mantiene la relación más directa con la comunidad.
- b) **Ley Orgánica Municipal del Estado de México.-** En sus artículos 5, 31, 64 y 112, especifica que los ayuntamientos procurarán lo necesario para el eficaz cumplimiento de sus funciones y prestación de los servicios públicos. Asimismo otorga a la Contraloría Municipal la responsabilidad de planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la administración pública municipal.
- c) **Plan de Desarrollo del Estado de México 1999 – 2005.-** Considera, entre sus ejes rectores, a la Modernización Integral de la Administración Pública, la cual se deberá impulsar a partir de la desregulación, la simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos.



- d) **Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las Bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública del Estado de México.-** Dispone que la Secretaría de la Contraloría promoverá ante los municipios de la entidad, a través de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, la integración, ejecución y evaluación de sus programas de simplificación y transparencia administrativa; asimismo, les proporcionará el apoyo técnico necesario en la materia a efecto de que agilicen, efficienten y transparenten los trámites y servicios que presten a la ciudadanía.
- e) **Plan de Desarrollo Municipal.-** Establece criterios o ejes rectores enfocados a modernizar la gestión municipal, así como efficientar y transparentar los trámites y servicios que presta la administración municipal.
- f) **Convenio de Colaboración entre el Gobierno del Estado de México y los Gobiernos Municipales de la entidad para el fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de la Simplificación y Transparencia Administrativa.-** Señala que los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán asumir la responsabilidad de integrar, ejecutar y evaluar anualmente un programa de simplificación y transparencia de la administración pública municipal durante el período de su gestión.

II. Criterios generales de Simplificación Administrativa Municipal:

1. Vertientes.



Las acciones de simplificación y transparencia administrativa a instrumentar en el gobierno municipal consideran cinco vertientes donde pueden ubicarse sus acciones, mismas que tienen la misma importancia y serán mutuamente incluyentes, siendo estas:

VERTIENTES				
AGILIZACIÓN DE TRÁMITES	MEJORAMIENTO DE LA ATENCIÓN AL PÚBLICO	DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	MEJORA REGULATORIA	TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • DISEÑO DE SISTEMAS DE GESTIÓN. • CAMBIO DE PROCESOS MANUALES POR AUTOMATIZADOS. • TECNOLOGÍA MODERNA DE TRABAJO. • CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. • ESQUEMAS DE CONCERTACION Y PARTICIPACIÓN SOCIAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • AMPLIACIÓN DE DÍAS, HORARIOS Y PLAZOS ESTABLECIDOS. • MEJORAS EN ESPACIOS FÍSICOS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO. • SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y REQUISITOS. • FORMATOS CLAROS Y SENCILLOS. • VENTANILLAS ÚNICAS DE TRÁMITE. • MÓDULOS DE INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN AL PÚBLICO. • USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS FACILITANDO AL CIUDADANO EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES. 	<ul style="list-style-type: none"> • PRESTACIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS PRÓXIMOS A LA CIUDADANÍA. • ASIGNACIÓN OPORTUNA DE FACULTADES Y RECURSOS. • DELEGACIÓN DE AUTORIDAD A LOS ÓRGANOS RESPECTIVOS. • REGIONALIZACIÓN DE PROCESOS COMPLETOS. • ELIMINACIÓN DE INSTANCIAS DE SIMPLE TRÁMITE O GESTIÓN. 	<ul style="list-style-type: none"> • ACTUALIZACIÓN DE REGLAMENTOS. • NORMATIVIDAD CONGRUENTE. • REGLAMENTOS EN MATERIAS ESPECÍFICAS. • DESREGULACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA SIN AFECTAR LOS ESTÁNDARES DE SEGURIDAD SOCIAL, LABORAL, Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. 	<ul style="list-style-type: none"> • REDUCIR EL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. • IMPULSAR EL CAMBIO DE ACTITUD Y APTITUD DEL PERSONAL. • SUSTENTAR LA PRESTACIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. • ESTABLECER SISTEMAS DE CONTROL Y SEGURIDAD EN DOCUMENTACIÓN OFICIAL.

OBJETIVOS:

- FACILITAR AL CIUDADANO EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES.
- BRINDAR MAYOR CERTIDUMBRE JURÍDICA EN LAS GESTIONES.
- CREAR CONDICIONES EN LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO PARA ESTIMULAR LA GENERACIÓN DE INVERSIONES Y CREACIÓN DE EMPLEOS.



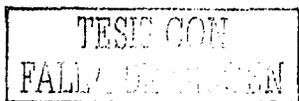
a) Agilización de Trámites:

Involucra a todas aquellas acciones tendientes a la revisión de los procedimientos en los que se sustentan los trámites, eliminando los requisitos y pasos innecesarios que no agregan valor, reducción de tiempos de respuesta, eliminación de instancias administrativas no justificadas; todo ello, encaminado a desburocratizar el aparato público y a que los trámites y servicios sean más ágiles y con mayor calidad. Además integra aquellas acciones que tienen como objetivo la automatización de procesos, reduciendo el tiempo de respuesta de dichos trámites y servicios.

b) Mejoramiento de la Atención al Público:

Incluye acciones orientadas a brindar mejores horarios de atención y plazos establecidos, clarificar formatos de atención, instalar, fortalecer, remodelar o señalizar áreas de atención al público, mejorar la operación de las ventanillas únicas de gestión, capacitar a los servidores públicos en los procesos específicos de los trámites que realizan, fortalecer la atención de quejas y denuncias y difundir las acciones emprendidas en materia de simplificación a la ciudadanía, entre otras.

Además, busca fomentar la dignidad y profesionalización de la función gubernamental y proveer al servidor público, de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.



c) Desconcentración y Descentralización:

Esta vertiente obedece al interés de modernizar la gestión pública mediante la redistribución funcional del aparato estatal en beneficio de los municipios.

La desconcentración implica acciones orientadas a transferir facultades a organismos autónomos, los cuales se consideran puedan tener un mejor control, eficacia y eficiencia en la prestación de los trámites y servicios.

En tanto, la descentralización implica acercar territorialmente las oficinas públicas a los usuarios de los trámites y servicios, tomando como base el total de la población beneficiada, con lo cual se busca ampliar la capacidad de respuesta para que los trámites y servicios sean atendidos con agilidad y oportunidad.

d) Mejora Regulatoria:

Implica la eliminación, sustitución, adecuación o mejora de disposiciones jurídico-administrativas cuya utilidad ha sido superada en la práctica, por lo cual resultan obsoletas y obstaculizadoras o generan trámites innecesarios o inadecuados. De igual manera, pretenden reducir la discrecionalidad e ineficiencia de la autoridad.

El objetivo primordial se enfoca a modificar disposiciones regulatorias, incluso crear nuevas en aquellas materias donde no existan, hacerlas flexibles, ampliar facilidades para su cumplimiento, que fomente, y no inhiban el desarrollo de las actividades de los particulares, en un marco de respeto al estado de derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La mejora regulatoria pretende analizar las normas y disposiciones jurídico-administrativas que generan procesos y trámites interminables y cargados de requisitos, algunos de ellos innecesarios.

e) *Transparencia Administrativa:*

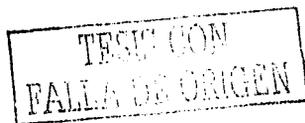
Son todas aquellas acciones orientadas a promover el desempeño ético de los servidores públicos encargados de realizar trámites y brindar servicios al público, a fin de erradicar conductas ilícitas y evitar la corrupción administrativa, aplicadas principalmente en trámites de mayor demanda social o que tienen un carácter masivo.

El servidor público juega un papel importante en esta vertiente para que los trámites y servicios se lleven a cabo de una manera ágil y eficiente, por lo que esta vertiente pretende crear en ellos una cultura de responsabilidad de rendición de cuentas de sus actos.

Incluye también, las acciones dirigidas a combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo.

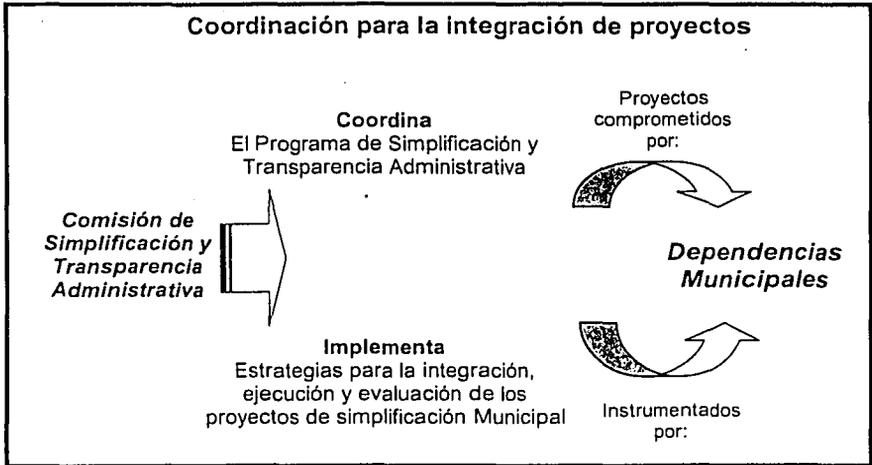
2. Instancias municipales de coordinación.

El cumplimiento de los planes, programas y proyectos planteados por el Gobierno Municipal requiere de instancias administrativas que se responsabilicen en transformar los objetivos en acciones tangibles y concretas. Además, es



indispensable establecer una adecuada coordinación con las dependencias municipales.

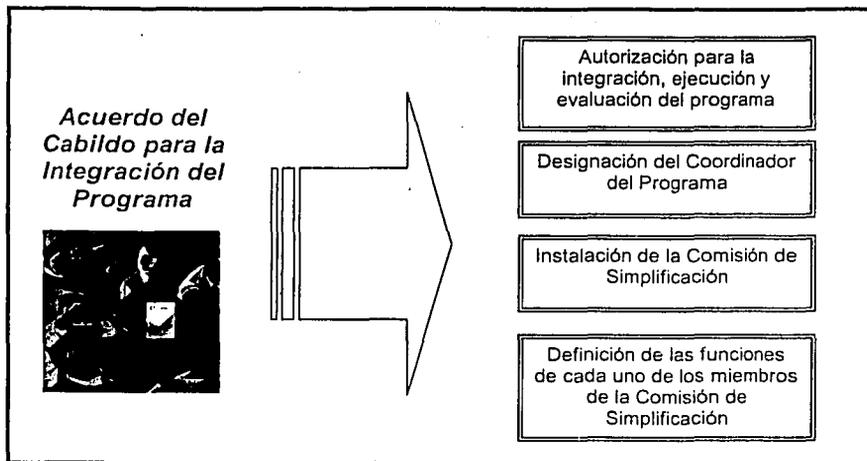
Por tal motivo, en materia de simplificación, debe considerarse la creación de una Comisión de Simplificación y Transparencia Administrativa, que sea la encargada de coordinar la participación de las dependencias municipales, así como de dar seguimiento y evaluación a las acciones emprendidas.



Es importante señalar que, la guía únicamente establece los elementos mínimos para lograr una adecuada integración del programa, ya que por la importancia que tienen las acciones de simplificación, es necesario que los responsables de ello determinen el proceso básico que deberá aplicarse, atendiendo a su naturaleza, oportunidad y alcance, considerando además, las circunstancias y características particulares de cada municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el propósito de que el Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal adquiera la importancia que requiere su naturaleza, se deben realizar las siguientes actividades:



2.1. Acuerdo de Cabildo para la integración del programa.

El primer paso a seguir por el Ayuntamiento será que las autoridades municipales reunidas en Sesión de Cabildo, establezcan un Acuerdo por el que se autorice integrar, ejecutar y evaluar un Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal así como los mecanismos de operación y responsables de su ejecución y seguimiento.

Este Acuerdo de Cabildo que se expida, por ser de orden público e interés general, deberá publicarse en la Gaceta Municipal, para que tenga validez, legalidad e institucionalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el objeto de orientar a las autoridades municipales acerca del Acuerdo de Cabildo, a continuación se señalan recomendaciones generales que deberán considerarse, las cuales se anotarán en el acuerdo respectivo:

♦ **Designación del Coordinador del Programa**

Servidor Público con nivel directivo, con autoridad para tomar decisiones. Para que funja como Coordinador General del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal es recomendable asignar al Contralor Municipal para esta tarea.

♦ **DESIGNADO POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL**

♦ **Instalación de la Comisión de Simplificación**

Será la encargada de coordinar e impulsar globalmente el desarrollo de las tareas de simplificación, así como elaborar los lineamientos para la integración, seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos por las dependencias y organismos municipales.

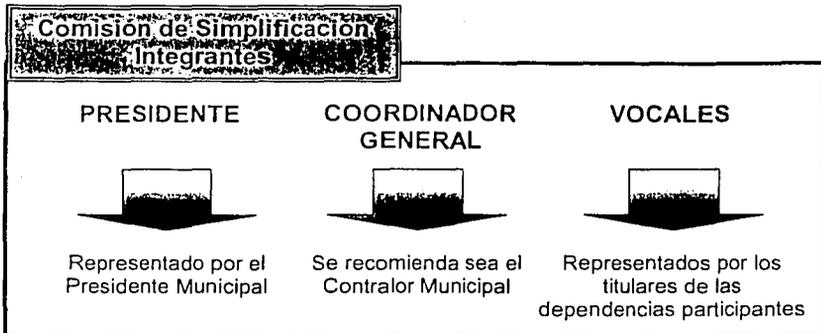
♦ **SESIONARA PERIÓDICAMENTE**
(Se recomienda por lo menos 6 veces al año)

2.2. Integración y funciones principales de la Comisión de Simplificación.

La eficiencia de la Comisión de Simplificación depende en muchos de los casos de la forma en la cual se encuentra integrada, así como las funciones asignadas

TESIS CON
TABLA DE ORIGEN

a cada uno de sus integrantes. A continuación se describen en el siguiente cuadro:



F U N C I O N E S

PRESIDENTE

- Presidir las reuniones de la Comisión Municipal de Simplificación Administrativa.
- Promover la debida ejecución de las actividades encomendadas a la Comisión.
- Promover la elaboración y cumplimiento de compromisos que en la materia asuman las dependencias y organismos de la administración municipal.
- Analizar y validar el documento preliminar del Programa Municipal de Simplificación.
- Someter a la aprobación del Cabildo la propuesta preliminar del Programa Municipal de Simplificación.
- Autorizar los recursos extraordinarios en apoyo las acciones de simplificación.

COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA

- Distribuir a los vocales los lineamientos para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa.
- Integrar el Programa Anual de Simplificación.
- Informar anualmente a la Comisión Municipal de Simplificación los avances y resultados del programa respectivo y al Ayuntamiento cuando así lo requiera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

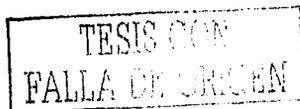
- Convocar a sesiones de trabajo a los integrantes de la comisión.
- Remitir mensualmente a la Secretaría de la Contraloría los informes de avances de los compromisos de simplificación.
- Llevar el seguimiento y control permanente de la aplicación de las acciones del programa, acordar la forma y medios para difundir los logros y beneficios del programa, promover la integración de grupos de trabajo entre las áreas de la Administración Pública Municipal, cuando la naturaleza y alcance de las acciones de simplificación así lo ameriten.

VOCALES

- Promover la ejecución de las medidas de simplificación y transparencia administrativa, reportar avances, vigilar su operación y realizar evaluaciones de sus resultados.
- Diagnosticar, identificar y priorizar los trámites y procedimientos de sus áreas de trabajo susceptibles de simplificar.
- Integrar y someter a la consideración del Coordinador del Programa, en los tiempos y formas establecidos, los compromisos de simplificación administrativa que forman parte del programa anual, para su respectivo análisis y aprobación.
- Reportar al Coordinador del Programa en tiempo y forma, los informes de avances y resultados correspondientes.
- Asistir a las reuniones de la Comisión Municipal de Simplificación, de conformidad con el calendario previamente establecido, sustentando la información y documentación que se requiera y atendiendo las sugerencias y recomendaciones que emanen de la misma.
- Evaluar el impacto social y administrativo de los proyectos de simplificación concluidos y/o en operación.

2.3. Elaboración y difusión de lineamientos.

La Comisión de Simplificación deberá elaborar los lineamientos de trabajo que precisen las responsabilidades que tendrán: el Coordinador General, la propia Comisión y los vocales, en la integración, ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal; así como la participación que tendrán las unidades



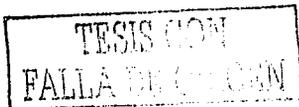
administrativas del municipio en la identificación, diagnóstico, jerarquización, elaboración de propuestas y ejecución de las acciones específicas de simplificación, tendientes a reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que en ellas se efectúan.

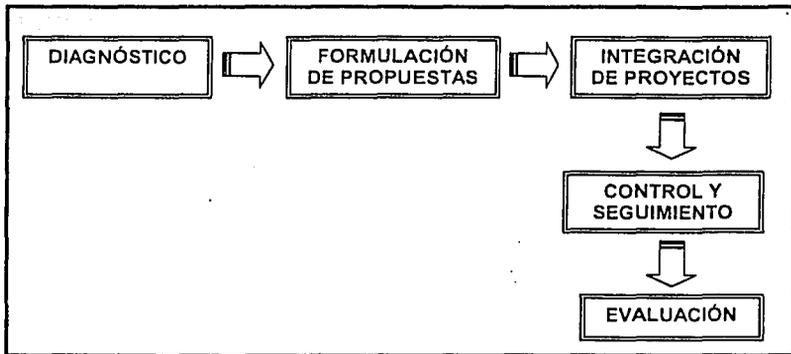
Estos lineamientos que atienden premisas de participación, corresponsabilidad e integridad, también deberán precisar las prioridades, vertientes y mecanismos de coordinación útiles y propios para la integración y ejecución del programa.

Con lo anterior, una vez que se hayan elaborado, la Comisión Municipal de Simplificación procederá a su distribución a los titulares de las distintas unidades administrativas, solicitando en los términos establecidos en ellos, la formalización de sus propuestas de simplificación.

III. El Proceso de Simplificación Administrativa.

El Programa General de Simplificación Administrativa Municipal se integra anualmente con los proyectos comprometidos por cada una de las dependencias municipales que integran el Ayuntamiento. Para la realización de esta práctica se requiere de la ejecución de las siguientes etapas:





1. Elaboración del diagnóstico.

En esta fase se deben desarrollar una serie de actividades que permitan concretizar el proceso de simplificación administrativa, mismas que deberán determinar, con una *visión global*, el funcionamiento del área o dependencia.

La realización del diagnóstico implica el análisis de las expectativas y demandas que tienen los usuarios respecto a un trámite o servicio y el grado en que el medio determina la calidad en que se presta el trámite, además de las prioridades contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo.

En el diagnóstico se deberá analizar y revisar toda aquella información que favorezca la visualización integral y la formación de criterios objetivos.

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

Fase de Diagnóstico

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS Y REVISIÓN

- Estructura Organizacional del área o dependencia.
- Políticas y lineamientos.
- Sistemas existentes.
- Funciones.
- Procesos.
- Marco normativo.
- Fortalezas, debilidades y oportunidades.

Permitirá detectar

- Problemas.
- Insuficiencias.
- Desviaciones.
- Omisiones.
- Duplicidades.
- Incumplimiento.
- Instancias excesivas.
- Limitación de recursos.
- Mala calidad en la prestación de trámites y servicios.

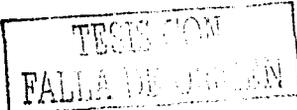
Para que se pueda desarrollar correctamente esta fase se considera aplicar las siguientes actividades:

- Recopilación de Información.
- Análisis de la Información.

1.1 Recopilación de Información.

Implica un levantamiento de información en forma detallada, de los procesos y los elementos que intervienen en la operación de los mismos, con el fin de establecer hacia donde están dirigidos la mayor parte de los esfuerzos y detectar las posibles debilidades, todo ello a través del desarrollo de las siguientes acciones:

ELEMENTO DE ESTUDIO	ACCIÓN	TAREAS A REALIZAR
FUNCIÓN DE LA DEPENDENCIA	Describir mediante la observación directa el funcionamiento actual de la organización generando un registro de dicha información.	<p data-bbox="674 166 781 186">Determinar</p> <ul data-bbox="557 203 907 573" style="list-style-type: none"> • Los objetivos. • Las funciones sustantivas y adjetivas. • Tiempos consumidos. • Problemática operativa. • Volumen de datos y documentos. • Cantidad de personal que interviene • Capacidad de sistema informático (si existe). • Peso en términos porcentuales de cada tarea en relación con el trabajo global de la dependencia o departamento, y • Relación con otras dependencias.
UNIDADES ADMINISTRATIVAS	Analizar las funciones que desempeña dentro del proceso de la prestación del trámite o servicio.	<p data-bbox="695 591 760 611">Reunir</p> <ul data-bbox="557 628 886 751" style="list-style-type: none"> • Manuales de procedimientos, organización, guías de servicios al público, etc. • Croquis de distribución. • Diagramas de flujo de información.
PROCESOS ADMINISTRATIVOS, TRÁMITES Y SERVICIOS	Generar con precisión la situación actual en forma cuantitativa y cualitativa.	<p data-bbox="674 765 781 786">Determinar</p> <ul data-bbox="557 802 853 926" style="list-style-type: none"> • Funciones sustantivas. • Funciones adjetivas. • Cuantas y cuales funciones intervienen en la prestación de trámites o servicios. <p data-bbox="674 1050 781 1071">Identificar</p>



**RECURSOS
HUMANOS,
MATERIALES Y
TECNOLÓGICOS**

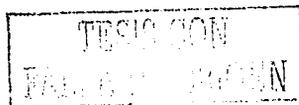
Identificar necesidades de capacitación, recursos humanos materiales y tecnológicos.

- La justificación de todas las actividades según el propósito de las mismas.
- El lugar donde se realizan.
- El orden en que se realizan.
- Los insumos y productos
- Quienes y cuantos las ejecutan.
- Las técnicas para realizarlas.
- Los tiempos y movimientos.
- La secuencia de las actividades involucradas y su correcta cronología.
- El inventario de servicios o trámites al público.
- Trámites que se realizan en conjunto con otras dependencias.
- Opiniones sugerencias e inconformidades de los usuarios.
- Demanda social.
- Costos y requisitos.
- Los procesos y trámites que pueden ser automatizados.

Determinar

- El perfil de los servidores públicos que intervienen en la prestación de trámites y servicios.
- La especialización del personal con relación al trámite o servicio a su cargo.
- El tipo de capacitación que se imparte a los servidores públicos.
- El número de trámites que realiza un servidor público.
- La estructura actual del área de atención al público.
- La estructura informática existente.
- Si los sistemas automatizados implementados son susceptibles de mejora o sustitución.

Detectar



PÚBLICO USUARIO Describir los medios de atención al público.

- La calidad de la atención al público.
- Las demandas de la sociedad.
- La señalización existente.
- Quejas y sugerencias recibidas del público usuario.
- Los tiempos de espera al realizar trámites y servicios.

Definir

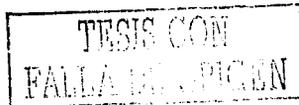
- Entrevistas con los servidores públicos encargados de la atención al público.
- La forma de inducción al realizar trámites y servicios.
- Los servicios con mayores quejas y sugerencias.
- Encuesta de opinión de los ciudadanos.

2.1. Análisis de la información.

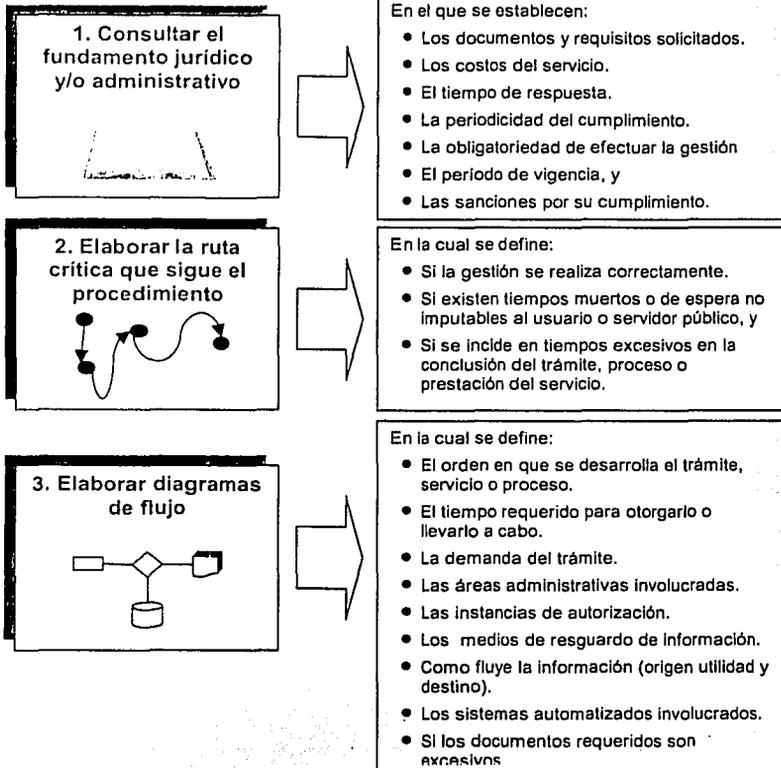
El producto que se obtiene en la recopilación de información contribuye a la detección de posibles fallas, omisiones, duplicidad, asincronías, carencia de autoridad y/o recursos en el desarrollo de trámite, servicio o proceso, así como el exceso y complejidad de los recursos o medios utilizados.

Con la información levantada en la etapa anterior se procederá a la elaboración de los diagramas de flujo, los cuales representaran a detalle la manera en que actualmente se está operando.

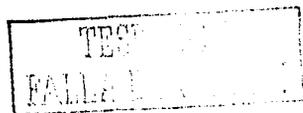
Cuando la magnitud del problema es detectada, las unidades administrativas, procederán a analizarlo detalladamente para conocer que



parte(s) de éste pueden ser mejoradas. Para facilitar el análisis del trámite, proceso o servicio, se recomienda:



Finalmente, el análisis de la funcionalidad de los sistemas y procedimientos de trabajo, así como la pertinencia de los trámites y/o servicios que proporciona la dependencia o entidad, aunado al desempeño del personal que los opera y de su entorno de trabajo.

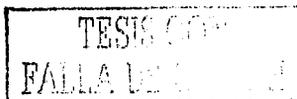


Una vez que se tiene una visión global del área o dependencia se deberán plantear los problemas detectados en sus dimensiones cuantitativas como sociales. Esto ayudará a establecer con mayor claridad aquellas áreas, procesos, sistemas, trámites, servicios, normas, leyes, etc., que pueden ser atendidos aplicando la simplificación y transparencia administrativa.

Como resultado de dicho análisis se determina la problemática relacionada con cualquiera de los siguientes aspectos inherentes a:

Las oficinas públicas:

- Inexistencia de señalización relativa a la ubicación de oficinas públicas prestadoras de los servicios.
- Deficiencia o ausencia de información en el interior de las oficinas de atención al público, de medios informativos que auxillen a los usuarios con respecto a: requisitos, horarios de atención al público, ubicación de áreas específicas, tableros informativos, etc.
- Ausencia de áreas de información y orientación al público, dada la demanda del trámite o servicio.
- Mobiliario y equipo insuficiente, inadecuado o que se encuentra en estado de deterioro para su uso o función.
- Espacios de oficinas o área de atención al público inadecuados e insuficientes.
- Fortalecer las áreas desconcentradas, adicionándoles facultades que les permitan proporcionar los trámites o servicios con mayor prontitud.
- Necesidad de ampliar el horario de atención al público cuando la demanda así lo justifique.
- Carencia o suministro deficiente de recursos materiales y financieros.



Los trámites y servicios:

- Excesiva solicitud de documentos (fotocopias) o requisitos.
- Formatos con diseños deficientes o que requieran información innecesaria que además carezcan de instructivo para su llenado.
- Excesiva reglamentación y/o obsolescencia de la misma.

La funcionalidad de las dependencias en la prestación de trámites y servicios:

- Duplicidad de funciones y excesivas instancias de autorización.
- Funciones Innecesarias o que correspondan a otra área.
- Coordinación deficiente.
- Controles excesivos.
- Comunicación deficiente.
- Flujo de documentos Inoperantes.

Los servidores públicos que tiene a su cargo atención directa al público:

- Falta de personal especializado para desempeñar la función.
- Falta de autoridad o capacidad para cumplir con las funciones asignadas.
- Inexistencia de informes periódicos a las autoridades superiores.
- Asignación adicional para satisfacer la demanda del servicio.
- Baja productividad o deficiente responsabilidad del personal.

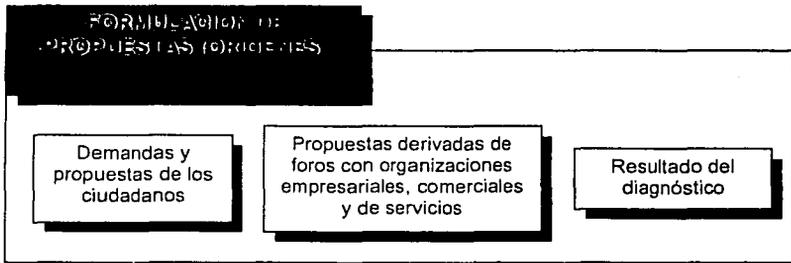
Una vez definida la problemática, se podrá realizar un dictamen de su importancia y valor, indicando al mismo tiempo las alternativas de solución y los beneficios que se esperan alcanzar.

TESIS CON
FALLA DE SERVIDOR

2. Formulación de propuestas.

Una vez identificadas las posibles alternativas de simplificación y transparencia administrativa, los responsables institucionales y los titulares de las dependencias y organismos, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán seleccionar aquellas alternativas que, de acuerdo a su naturaleza, condiciones, recursos a emplear e impactos a obtener, resulten viables y factibles en su ejecución y sea de *alto impacto social* para el fortalecimiento de la Administración Pública Municipal y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Debe considerarse descartar todas aquellas acciones que más que requerir de una acción de simplificación necesitan intensificar la responsabilidad en su desarrollo. Queda a consideración de los responsables:



Las acciones de simplificación administrativa que se consideren susceptibles de implantación deberán insertarse dentro de cuatro grandes modalidades:

- Del proceso administrativo.
- De las instancias administrativas.
- De las actitudes del servidor público.
- De la atención al público.

3.2.1. Consulta a la ciudadanía.

Una vez celebrada la sesión en la que se haya acordado la integración, seguimiento y evaluación del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal, la primera tarea que tendrá que llevar a cabo la Comisión de Simplificación será:

- Diseñar y aplicar mecanismos de consulta.
- Diagnosticar con la opinión de los usuarios, los problemas, insuficiencias, desviaciones, omisiones, duplicidades, incumplimientos, instancias excesivas, etc.
- Establecimiento de prioridades.
- Detectar las principales condiciones, características y situaciones que prevalecen en las diferentes unidades, sistemas, funciones, procedimientos y normas, en las que se pretendan realizar acciones de modernización.

3.2.2. Propuestas de Simplificación y transparencia administrativa.

A partir de las valiosas opiniones obtenidas en la consulta ciudadana, los titulares de las unidades administrativas podrán identificar las oportunidades de mejora. Para tal efecto, es necesario que los titulares con base en los

lineamientos establecidos, formulen propuestas concretas y puntuales que permitan resolver de origen el problema y coadyuven a los propósitos de hacer más ágiles y sencillos los trámites.

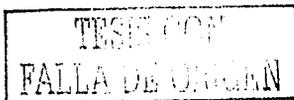
Estas propuestas de simplificación que se formulen para mejorar la administración municipal, deberán ser remitidas al Coordinador del Programa, para que éste integre un documento preliminar para su respectiva validación.

3.2.3. Aprobación de las propuestas de simplificación.

El coordinador de Simplificación deberá integrar en los tiempos y formatos establecidos, el documento preliminar del Programa de Simplificación, mismo que será sometido a la consideración del Presidente Municipal para su análisis y validación correspondiente.

La autorización que haga en Presidente Municipal, obliga a que las propuestas de simplificación se validen con base en criterios de oportunidad, pertinencia, impacto social, costo-beneficio e implicaciones jurídico-administrativas.

El Presidente Municipal deberá someter a la aprobación del Cabildo, la propuesta preliminar del programa, el cual una vez aprobado por las autoridades municipales, deberá duplicarse y difundirse en la Gaceta Municipal.



3.3. Integración del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal.

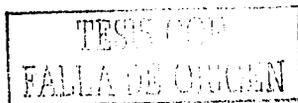
La etapa de integración del Programa de Simplificación Administrativa de la Administración Municipal, contempla la definición de acciones susceptibles de implantarse para la eliminación o disminución de la problemática que se observe.

Las propuestas de mejora deben tomar en cuenta lo siguiente:

- Establecer el inicio y terminación de las acciones.
- Considerar el problema, las causas que lo originaron y los efectos que produce.
- Realizar un análisis objetivo que identifique los fundamentos y bases jurídico-administrativas para efectuar modificaciones, tomando en cuenta todo el desarrollo de las actividades y operaciones.
- Considerar costo-beneficio que represente la realización de la acción.
- Realizar un cronograma de las acciones sugeridas.

Las propuestas que se formulen deberán ser autorizadas por el Presidente Municipal y se integrarán al Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal, el cual será sometido en sesión de Cabildo a la validación de las autoridades municipales a efecto de dar continuidad y ampliar las acciones en materia.

Para formalizar la asunción de compromisos específicos de simplificación o transparencia de las diversas unidades administrativas, se recomienda requisitar una **Cédula de Compromisos de Simplificación y Transparencia Administrativa**, misma que deberá ser rubricada por el titular de la unidad administrativa, revisada por el Coordinador del Programa Municipal de Simplificación y autorizada por el Presidente Municipal.



3.3.1. Recomendaciones para la integración del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal.

- a) La integración de los Programas de Simplificación Municipal deberán considerar los siguientes aspectos:

Temporalidad:



Indicación del período de ejecución y fecha de conclusión del proyecto dentro del ejercicio anual. En caso de proyectos integrales que para su ejecución requieran de mayor tiempo, será necesario dividir su desarrollo en etapas anuales.

Recursos:



Disposición de personal, material y equipo necesario para su instrumentación, dentro del proyecto de presupuesto correspondiente. De ahí que el Programa de Simplificación Municipal debe ser analizado por el Coordinador y autorizado por el Presidente Municipal, a efecto de determinar la viabilidad de la disposición de los recursos necesarios.

Integralidad:



Implica que la atención a su problemática como a sus soluciones se orientan hacia la realización de acciones, que visualicen en forma integral y horizontal el proceso, que podría implicar tareas de carácter intra e interinstitucional; y

Prioridad:



Procesa la orientación hacia el mejoramiento y modernización de los procesos prioritarios de la gestión pública municipal, tales como: Apertura y Operación de Empresas, Inspección de Establecimientos, Gestión de la Vivienda Social, Servicios de Tránsito, Recaudación Fiscal, Protección al Ambiente, Adquisiciones Municipales, Atención a Productores Agropecuarios, Regulación Sanitaria, entre otros; y

Que las acciones se traduzcan en facilidades administrativas cuyos beneficios se extiendan al mayor número de usuarios posible.

- b) Valorar demandas y propuestas de los ciudadanos y sus organizaciones sociales representativas vertidas a través de distintos medios y foros; las expresadas en las reuniones con organizaciones sociales; las emitidas en dictámenes de evaluación de proyectos de simplificación de alto impacto social; las propias inquietudes y sugerencias por mejorar la calidad de los trámites y servicios, manifestadas para el personal que tiene trato directo con el público.

- c) Conceder mayor énfasis a la asunción de compromisos orientados a **transparentar la gestión pública**, a fin de mejorar la calidad de los trámites/servicios, agilizar y dar claridad a las gestiones que efectúa la ciudadanía ante las dependencias de la administración pública municipal, prevenir y combatir conductas de los servidores públicos que escudándose en la sobre-regulación, la centralización de funciones y decisiones, el uso



abusivo de facultades discrecionales y la complejidad y tardanza de los trámites, realizan actos ajenos al interés de la sociedad, lesionando con ello el patrimonio de los usuarios y deteriorando la imagen del gobierno municipal y del colectivo de servidores públicos.

3.4 Presentación del programa a la ciudadanía.

La Comisión de Simplificación se encargará de prever lo necesario para difundir el Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal a la ciudadanía. Para cumplir con esta tarea se recomienda:

PROGRAMA DE DIFUSIÓN



- TRÍPTICOS
- FOROS
- CINTILLOS
- PERIÓDICO

3.5 Ejecución del programa de simplificación.

La ejecución consiste en el desarrollo de acciones, actividades y/o tareas programadas, enfocadas a cumplir con los objetivos y metas del proyecto en los tiempos establecidos. La realización de las acciones de simplificación requiere de precisión de proyectos, objetivos a lograr, acciones, actividades y tareas específicas, con sus correspondientes metas, tiempos de realización y la determinación de beneficios esperados, en términos de indicadores de

TESIS CON
FECHA DE ORIGEN

desempeño. La calendarización de los proyectos que se pretenden lograr en el corto plazo, indicando las etapas que abarcará el proyecto completo, salvo justificadas excepciones no podrán exceder de tres meses, a efecto de facilitar su seguimiento y evaluación.

Asimismo, la puesta en práctica de las acciones de simplificación, deberá apoyarse en la elaboración y/o actualización de instrumentos administrativos (manuales de organización, de procedimientos, guías de servicios al público, etc.) y el uso de medios de Información de fácil acceso y entendimiento al público en general.

De conformidad con lo anterior, una vez ejecutado el proyecto de simplificación, los titulares de las unidades administrativas involucradas, deberán remitir al Coordinador Municipal un informe mensual que contenga los avances y resultados a efecto de dar seguimiento, evaluar e impulsar el cumplimiento de los compromisos de simplificación asumidos.



**EJECUCIÓN DE
ACCIONES DE
SIMPLIFICACIÓN**



- Delimitación de objetivos.
- Definición de metas.
- Establecimiento de tiempos.
- Identificación de beneficios.
- Calendarización de proyectos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.6 Seguimiento y evaluación del programa de simplificación.

Para conocer el grado de efectividad de las acciones de simplificación, es necesario realizar acciones de seguimiento, lo cual es responsabilidad del Coordinador General quien, con base en la información remitida por los propios titulares de las unidades administrativas, integrará los reportes de avances, mismos que serán remitidos al Presidente Municipal para su conocimiento, mediante el envío de reportes ejecutivos mensuales, acompañados preferentemente de gráficas u estadísticas ilustrativas.

Los informes de avances y resultados serán analizados y valorados periódicamente por el Coordinador Municipal, con el propósito de validar la información y ampliar detalles de interés. Para dicho fin, es necesario que al inicio de cada año el Coordinador proponga a la Comisión un calendario de reuniones de trabajo donde someta a su valoración las tareas realizadas y en su caso, recomendar al seno de la misma, las medidas correctivas a que haya lugar.

Evaluación:

La función de evaluación se justifica con la necesidad de establecer criterios claros de referencia que permitan medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia en el logro de objetivos y metas. Bajo estos términos, para evaluar las acciones de simplificación se tiene que describir lo siguiente:

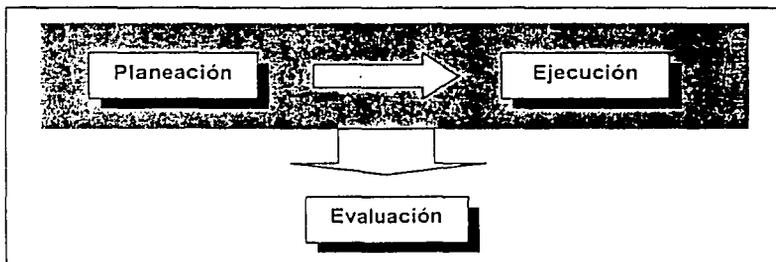
- Los aspectos sustanciales con claridad y objetividad.
- La problemática cuantitativa y cualitativa que prevalece en determinado servicio, trámite o procedimiento; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Las acciones relevantes que se asumieron como compromisos institucionales del municipio, en el marco del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal.

Para conocer el grado de efectividad de las acciones de simplificación así como su impacto social, es importante definir mecanismos de evaluación. Las técnicas de evaluación a utilizar dependen del tipo de resultados que se pretendan verificar, por lo que en algunos casos se utilizará la observación directa, entrevistas, encuestas de opinión, usuario simulado y auditorías administrativas.

La evaluación representa la efectividad de las medidas definidas en el planteamiento del proyecto respecto a los resultados obtenidos.



Se sugiere que la evolución se enfoque a proyectos de alto impacto social y administrativo a fin de optimizar los recursos que esta actividad implica. Es necesario que dicha tarea la realice el Coordinador del Programa con el apoyo del Contralor Municipal y de los propios titulares de las unidades administrativas que comprometieron proyectos en la materia, ya que en esa medida se podrá fomentar la cultura de la mejora continua.

Difusión de los resultados del programa:

Con el objeto de hacer del conocimiento de los habitantes, los resultados de la ejecución del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal se recomienda informar en forma clara y precisa a la ciudadanía, así como a los servidores públicos, los nuevos trámites y/o servicios de atención al público, que hayan sido simplificados.

La difusión se podrá efectuar a través de los siguientes medios de comunicación: radio y televisión, prensa local y nacional, dípticos, trípticos, carteles, etc.

Es importante que las acciones de difusión se inicien tan pronto como se tengan los primeros resultados de simplificación.

Al finalizar el año, una vez concluido el Programa General de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal se deberán difundir los resultados del programa, englobando todos y cada uno de los resultados de acciones de simplificación alcanzados por las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.2. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL: EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ:

Es importante señalar que los esquemas metodológicos que se han descrito en materia de simplificación administrativa, han sido utilizados por algunas de las administraciones municipales del país. El caso que nos ocupa es la experiencia exitosa y relevante del Programa Imagina de Simplificación Administrativa 2001-2002 del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México²⁵, mismo que se describe a continuación.

PROGRAMA IMAGINA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2000-2003.

1. EL OBJETIVO:

Implementar el "Programa Imagina" que se configura como un plan integral estratégico para asegurar el éxito de las campañas para la simplificación administrativa, con carácter participativo de todas las áreas que conforman la administración del Municipio de Tlalnepantla, de los ciudadanos que acuden a fin de solicitar un trámite o servicio, así como la colaboración de empresas, periódicos y emisoras de radio locales, que consideren que la simplificación administrativa es un valor importante.

²⁵ Contraloría Municipal. *Programa Imagina de Simplificación Administrativa 2001-2002*. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 2000-2003, julio de 2001, 13 p.



2. LA FUNCIÓN:

Romper paradigmas para el desarrollo de la calidad a través del "Programa Imagina" de Simplificación Administrativa, con la participación de la voz del ciudadano, de los funcionarios y empleados del Municipio de Tlalnepantla.

3. LA FILOSOFÍA:

La definición es que todas las personas tenemos ideas creativas, todos podemos identificar y mencionar alguna cosa que realmente requiera simplificación y/o cambio, porque cuando se ha padecido la complejidad se sabe donde está la falla y en su caso la factible solución.

4. EL CONCEPTO:

La Simplificación Administrativa es simplemente una actitud de cambio de todos y cada uno de los integrantes del Ayuntamiento y se incluye al destinatario, que en este caso es el ciudadano; por lo que es considerado, como la parte más importante en el proceso mismo de elaboración de un trámite, producto o servicio.

5. LAS RAZONES:

Las razones son varias, al respecto únicamente se consideran tres situaciones acerca de la importancia que tiene la voz del ciudadano en la Simplificación Administrativa:

Primera. Es el rechazo de la vieja tradición de proporcionar los trámites, servicios y productos con lo cual el ciudadano siendo el último en obtener el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

producto tiene que limitarse a aprobar o desaprobar la forma en como se dan los trámites, servicios o productos una vez que se le han proporcionado.

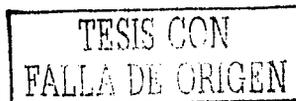
Segunda. Ponderar al ciudadano como un integrante más en el proceso de la elaboración de los trámites, servicios y productos, conociendo de antemano que el ciudadano es el que inicia y termina un requerimiento y/o una necesidad. Este resultado concluye en la satisfacción de sus expectativas, consideraciones y necesidades, mismas que el Ayuntamiento requiere conocer y tratar de manera adecuada, solicitándole su opinión para lograr la satisfacción y atención que se merece.

En términos generales el "Programa Imagina" de Simplificación Administrativa es, entre otros conceptos, el escuchar la voz del ciudadano y asegurar a través de un mecanismo formal que la palabra del contribuyente sea escuchada, se integre y sea implementada en los procesos de trámites, servicios y productos que son proporcionados por el Ayuntamiento.

Tercera. Los funcionarios y empleados del Municipio son considerados como los clientes internos que tienen también la palabra par indicar aquellas "cosas" que les parezcan muy complicadas, que requieren sean modificadas, porque ellos viven día con día los procedimientos y el funcionamiento de las cosas y en su caso requieren de simplificación o una forma de hacer las cosas simples o de un modo mucho más sencillo.

6. EL ALCANCE:

Difundir e implantar de manera permanente el "Programa Imagina" de Simplificación Administrativa en todas las áreas integrantes del H. Ayuntamiento



de Tlalnepantla de Baz, con el carácter participativo de la voz del ciudadano, de sus empleados y funcionarios.

7. RESULTADOS ESPERADOS:

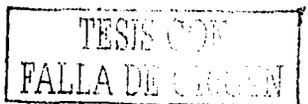
Lograr una actitud de cambio de todos los integrantes del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, orientada a escuchar la voz del ciudadano, asegurando a través de un mecanismo formal que su palabra sea escuchada, se integre e implemente en los trámites, servicios y productos para que sean simples, eficaces, prácticos y lograr con ello la satisfacción de sus expectativas, consideraciones y necesidades.

8. VERTIENTES DEL PROGRAMA IMAGINA:

A) AGILIZACIÓN DE TRÁMITES.- Evaluar la normatividad en que se sustentan los trámites administrativos que realizan los particulares ante la administración, buscando eliminar el exceso de requisitos, y así brindar atención y respuesta inmediata, sin burocratismos mediante la incorporación de nuevas tecnologías administrativas y de calidad en el servicio.

B) MEJORAMIENTO DE LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.- Impulsar el ejercicio de la función y atención gubernamental, facilitando al servidor público los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa al momento de proporcionar a la ciudadanía un servicio con calidad y excelencia.

C) DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.- Acciones de desconcentración encaminadas a proveer de oficinas públicas de oportunidad y cercanas a la ciudadanía, para su atención inmediata.



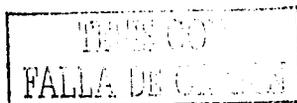
Acciones de descentralización a efecto de trasladar facultades a organismos autónomos, los cuales pueden proporcionar un mejor control y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

D) MEJORA REGULATORIA.- Es imprescindible analizar y evaluar la normatividad, con respecto de las disposiciones jurídico-administrativas que regula los procesos, a fin de eliminar trámites largos, saturados de requisitos innecesarios, que impactan de manera negativa a la ciudadanía y la administración municipal. El objetivo es hacer flexible la reglamentación creando criterios y control interno, para que atienda la actividad municipal.

E) TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA.- También es importante promover el desempeño responsable y honesto de los servidores públicos encargados de atender y prestar los trámites y servicios que solicita la ciudadanía, cuyo resultado es el de evitar la corrupción administrativa, tanto interna como externa.

F) MEJORA CONTINUA.- La calidad es la estrategia del municipio, cuya orientación es mejorar todos los trámites, servicios y actividades; la Misión, Visión y Valores compartidos que desarrolló el grupo de Dirección, la comparten con todo su personal, siendo también responsables de mejorar su propio trabajo.

- Optimizar la capacidad de respuesta hacia el ciudadano, reduciendo la brecha entre productos, trámites y servicios proporcionados y los esperados por la ciudadanía.
- Mejorar continuamente los procesos productivos clave de operación, utilizando métodos avanzados de tecnología y sistemas de información para su optimización, desarrollar habilidades del personal y el sistema de sugerencias, que promueven una reducción, mejoramiento y control de los



trámites administrativos, para incrementar la capacidad de respuesta, la flexibilidad y la satisfacción de los ciudadanos.

- Dar seguimiento a los resultados de las licitaciones, conservar proveedores confiables, puntuales que surten por el proceso de "justo a tiempo".
- Convertir los grupos naturales de trabajo, en equipos de mejora continua, iniciando con procesos de comunicación del "Programa Imagina" de simplificación administrativa, donde los empleados participen en la aportación de ideas y sugerencias que mejoren su propio trabajo y se desarrolle la cultura de trabajo en equipo.

9. ACCIONES GENERALES:

- Reemplazar procesos manuales por automatizados.
- Establecer programas de evaluación del desempeño del personal.
- Promover la capacitación y el desarrollo del personal.
- Desarrollar modelos de concertación y participación social.
- Diseñar sistemas de control de información.
- Ampliar días de servicio y horarios establecidos al ciudadano.
- Mejorar espacios en áreas de oficina para la atención al ciudadano.
- Establecer módulos de atención y de orientación al ciudadano.
- Implantar directorios de señalamiento de oficinas, en todos los edificios del municipio.
- Describir y difundir a los ciudadanos los requisitos para la realización de trámites y servicios.
- Agilizar los tiempos de gestión de trámites en ventanillas de atención al público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Optimizar la explotación del uso racional de los sistemas de cómputo, conmutador y de comunicación en beneficio del servicio y la atención ciudadana.
- Reasignación de funciones a dependencias municipales prestadoras de servicios públicos.
- Regionalización en la prestación de servicios.
- Establecer la atención y servicio a ciudadanos que centralizan el trámite de pagos en otras instituciones.
- Desarrollar y/o actualizar normatividad y reglamentos municipales.
- Desregulación económica para fomentar la inversión.
- Desregulación para el desarrollo urbano ordenado.
- Alinear la normatividad municipal con las disposiciones federales y estatales para estar en afinidad.
- Elaborar y/o actualizar los manuales de organización y manuales de procedimientos.
- Difundir y colocar en Intranet y/o lugares visibles los organigramas, conteniendo los nombres de los servidores públicos y su fotografía.
- Difundir y colocar en Intranet el currículum vitae breve de los servidores públicos con su fotografía.
- Establecer programas permanentes y su difusión al ciudadano de quejas, denuncias y sugerencias para detectar el actuar de los servidores públicos.
- Implantar sistemas de control y seguridad, en el manejo de los activos, la protección y seguridad de los sistemas de información, tecnología, el uso y explotación de la información y el control de acceso a los edificios municipales.

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

- Promover la participación y la voz activa de los ciudadanos y empleados del municipio, en los programas municipales de Simplificación Administrativa e informarles oportunamente los resultados y las medidas adoptadas para mejorar la administración.

10. ACCIONES PARTICULARES DEL PROGRAMA EN ÁREAS:

TESORERÍA:

- a) Impuesto Predial.
- b) Traslación de dominio.
- c) Impuestos diversos.
- d) Autorización del uso específico del suelo.
- e) Derecho de alcohol.

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL AGUA:

- a) Pago de derechos de agua (consumo).
- b) Derechos por conexión de agua y drenaje.
- c) Pago de agua en bloque.
- d) Regularización de toma de agua.
- e) Certificación de no adeudo.
- f) Contratos de agua.



PROMOCIÓN ECONÓMICA:

- a) Solicitud de cambio de titular en mercados públicos.
- b) Recaudación de derecho de piso.
- c) Reubicación de puestos en vía pública.
- d) Cambio de giro de mercados públicos y puestos.
- e) Servicio municipal de empleos y becas.

DESARROLLO METROPOLITANO:

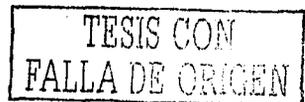
- a) Autorización Estatal de licencia de uso de suelo.
- b) Licencia de construcción (en sus diversas modalidades).
- c) Vía pública.
- d) Liberación de placas, Hoy No Circula, Verificación.
- e) Permiso de podas, trasplante y derribo de árboles.
- f) Regularización de escrituración.

SEGURIDAD CIUDADANA:

- a) Licencias de conducir.
- b) Alta de vehículos.
- c) Cambio de propietario.
- d) Liberación de vehículo detenido.
- e) Bajas y refrendos.

SERVICIOS URBANOS:

- a) Recolección de basura (diferentes modalidades).
- b) Refrendos.
- c) Inhumaciones.
- d) Permiso de construcción de lápida.
- e) Bacheo.
- f) Rastro Municipal.
- g) Reparación e instalación de luminarias.



INSTITUTO MUNICIPAL DE LA JUVENTUD Y EL DEPORTE:

- a) Inscripción como usuario del Deportivo Tlalnepantla.
- b) Inscripción como usuario del Deportivo Tlalli.
- c) Uso de canchas deportivas en Deportivo Carlos Hermosillo.
- d) Uso de canchas deportivas en Deportivo La Presa.

- e) Uso de canchas deportivas y visitantes alberca en Deportivo Cri-Cri.
- f) Constitución de ligas y deportivas.

DESARROLLO SOCIAL:

- a) Inscripción a las Casas de Cultura.
- b) Prestación de Servicio Social.
- c) Realización de estudios socioeconómicos (para becas).
- d) Becas de descuento en inscripción y colegiaturas.
- e) Gestión para apoyo con materiales a escuelas.

SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO:

- a) Acta informativa por extravío de placa o documento de vehículo.
- b) Adopción.
- c) Matrimonio.
- d) Permiso para uso de instalaciones públicas.
- e) Permiso para eventos sociales o fiestas patronales.

D.I.F. MUNICIPAL:

- a) Programa de asistencia social alimentaria a familias (PASAF).
- b) Desayunos escolares DIFEM.
- c) Despensas de ayuda a la comunidad.
- d) Servicio Médico.
- e) Asesoría legal.
- f) Donativos Instituciones Privadas (promotoras voluntarias).

SERVICIOS JURÍDICOS:

- a) Juicios fiscales.
- b) Convenio de terminación relación laboral.
- c) Brindar asesoría jurídica gratuita a la población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Revisión y elaboración de contratos administrativos.

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS:

- a) Contratación de servicios especiales cuando existe contrato.
- b) Contratación de servicios especiales cuando no existe contrato.
- c) Contratación de servicios tales como fumigación, transportes, desayunos, etc.
- d) Alta empleado de confianza.
- e) Pago de tiempo extra.

CONTRALORÍA INTERNA:

- a) Captación de quejas, denuncias y sugerencias ciudadanas.

OFICINA DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL:

- a) Pago de facturas a los distintos medios de comunicación.
- b) Eventos.
- c) Atención a la ciudadanía.

CAPÍTULO III

DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

- Contexto de la desregulación.
- La actividad reguladora del Estado.
- Situaciones que originan la desregulación administrativa.
- Concepto de desregulación administrativa.
- La desregulación como instrumento de modernización administrativa.
- Instrumentos de la desregulación administrativa.
- La desregulación administrativa en México.
- La desregulación administrativa en el Distrito Federal.

CAPÍTULO III

DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

El proceso de simplificación administrativa presentado en el capítulo II, contempla acciones prioritarias que deben tener un alto impacto en la ciudadanía, y medidas de modernización de los sistemas de gestión administrativa tanto de funciones sustantivas como adjetivas. Estas acciones se realizan a través de vertientes, que generalmente se integran en programas enfocados a la agilización y transparencia en la gestión pública. Las acciones de Mejoramiento de la Atención al Público se han cifrado en eliminar requisitos, trámites e instancias que faciliten al ciudadano o al propio servidor público cumplir con sus obligaciones al precisar requisitos, procedimientos y ampliar plazos y horarios de atención; asociando estas acciones al mejoramiento de las instalaciones destinadas a la atención, al cambio de actitud del personal de ventanilla y de instalación de módulos de información especializada.

Pero lo anteriormente señalado no se ha dado de manera aislada, se ha conjugado con un proceso de Desregulación Administrativa que ha impulsado mejores reglas y normas que marcan la actuación de funcionarios y ciudadanos al requerir estos, la atención para que se les provea de un servicio, debiéndose someter a un minucioso análisis para determinar la fluidez de los trámites o lo engorrosos para atenderse. La reglamentación y la normatividad que marcan los procedimientos a seguirse deben ser sencillos.

En este orden de ideas, la existencia y el desarrollo de la humanidad ha estado condicionada a una organización social que descansa en un cuerpo normativo que regula las relaciones entre sus miembros. Este cuerpo normativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se constituye y ejecuta a través de una figura jurídico-política denominada Estado. A lo largo del tiempo la intervención del Estado en la realización de las actividades cotidianas de los miembros de la sociedad ha estado presente a través de la regulación de sus actos y expresiones.

La necesidad de asumir una posición de potestad y benefactora para asegurar el mantenimiento y la preservación del equilibrio social, en el que predomine la justicia social, se procuran las condiciones mínimas de vida material y moral para los individuos, llevaron al límite la intervención del Estado en las mismas.

De este modo, la creación de leyes para regular la convivencia de los individuos en sociedad se hizo excesiva, ocasionando a la par el crecimiento de las instituciones reguladoras de materias específicas, y el incremento de costos para su mantenimiento. Además de dificultar el cumplimiento de un marco normativo complejo y excesivo.

Esta situación dificulta a los ciudadanos y a los operadores jurídicos conocer e identificar el derecho vigente, provocando incumplimiento y prácticas como el soborno a funcionarios públicos para la dispensa y agilización de trámites.

La desregulación es un tema vasto y complejo que, además, no está exento de influencias ideológicas imperantes en un momento dado. Este tema aparece en la mitad de los años sesenta, principalmente en los Estados Unidos. El objetivo era atenuar el peso de las reglas dictadas por las comisiones o agencias federales dotadas de atribuciones de reglamentación y devolver a los agentes económicos un margen más amplio de libertad.

La política de desregulación en Estados Unidos se inscribía en un contexto de intervención estatal muy específico en esa Nación que la hacía, en principio, difícilmente transferible a otros países. No obstante, la desregulación se fue haciendo cada vez más ambiciosa y sistemática, llegando incluso a cuestionar los procesos de concepción y de aplicación de las políticas públicas. De esta manera, dicho movimiento llegó a la mayor parte de los países occidentales y poco a poco a otros miembros de la comunidad internacional.

Esta difusión se explica por diversos factores convergentes. Primero, la apertura de las fronteras y la interpretación de las economías no solamente impuso la eliminación de los dispositivos reglamentarios de inspiración "dirigista", sino que favoreció los fenómenos de propagación y mimetismo: al desregular sectores completos de su economía, los Estados Unidos no podían dejar de presionar a sus socios a alinearse cada vez más sobre esta política.

En segundo lugar, las mutaciones tecnológicas convirtieron en obsoletos los marcos regulatorios heredados de los años anteriores.

Finalmente, el acento sobre desregulación coincidió con la denuncia de una proliferación reglamentaria que despojaba a la regla legislativa de una gran parte de su substancia.

Ahora bien, si el tema de la desregulación se fue progresivamente imponiendo, al punto de erigirse en un verdadero dogma, este último no está exento de equívocos o confusiones. En efecto, el concepto de desregulación tiene una gran cantidad de significados y designa fenómenos extremadamente diversos, tales como la eliminación o simplificación de los reglamentos; la apertura de sectores monopolizados por el Estado; la desaparición de privilegios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de organismos públicos o privados, e inclusive la privatización de empresas paraestatales.

Como consecuencia de estos problemas conceptuales existen maneras diversas, inclusive contradictorias, de entender y, por tanto, de instrumentar la desregulación. En su noción más primitiva la desregulación comprende el conjunto de medidas, de alcance variable, que tienden a disminuir el volumen y/o el peso de las normas jurídicas.

No obstante, esta disminución puede tomar más bien la forma de un mejoramiento o actualización de los dispositivos jurídicos, sin que el impacto social se modifique substancialmente. Por el contrario, la desregulación puede también traducirse en un proceso de eliminación de las obligaciones jurídicas que pesan sobre el ejercicio de las actividades económicas y sociales.

Como puede observarse, la desregulación se inscribe así en el contexto de dos problemáticas diferentes. La primera, lejos de cuestionar la necesidad de la reglamentación, busca darle una plena eficacia. En esta postura se reconoce que la proliferación normativa ha ocasionado que los sistemas jurídicos se encuentren en una crisis grave, comprometiéndose la pertinencia y eficacia del instrumento reglamentario. Por ello, la desregulación, entendida como técnica de simplificación y de adaptación de las normas en vigor, se percibe como una condición indispensable para mejorar la regulación.

La segunda postura, por el contrario, cuestiona los beneficios de la reglamentación y propone aligerar su peso en las actividades económicas y sociales. Para esta segunda postura la proliferación de las medidas reglamentarias tiene por efecto provocar un equilibrio artificial de las disciplinas del mercado y, en consecuencia, la desregulación debe entenderse como el fin

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la intervención del Estado sobre la economía y la sociedad. Es esta última concepción la que domina en los Estados Unidos en la segunda mitad de los años 70' s y en los años 80' s.

Como puede observarse esta segunda postura cuestiona los dispositivos reglamentarios y pretende atender la demanda de rehabilitación de las disciplinas del mercado, estrechamente ligada en los países occidentales a la denominada "crisis del Estado providencia".

Por el contrario, la inquietud de mejoramiento de la regulación la encontramos, bajo formas y con niveles diferentes, en todos los países sin ser algo realmente nuevo. En efecto, a lo largo de su evolución los sistemas jurídicos tienden a volverse más complejos lo que aumenta su ineficiencia. Por ello, forzosamente llega el momento donde se impone una reorganización para devolver al sistema todo su potencial normativo. La experiencia revela así la existencia de esfuerzos periódicos de simplificación y codificación, posteriores a fases de proliferación de normas jurídicas.

Rolando Barrera²⁶ describe en su libro que la desregulación administrativa surgió como un complemento del esfuerzo privatizador, en un empeño por redimensionar el Estado y acotar sus funciones a un nivel indispensable y racional. Sus primeros esfuerzos se dieron bajo la óptica de la economía; sin embargo en la actualidad dada su naturaleza e importancia en la modernización de la función pública, debe incorporar los elementos jurídicos y administrativos que son indispensables para su concepción integral, a fin de lograr no solo la eliminación de regulaciones, sino el construir un nuevo marco normativo racional, congruente y eficaz.

²⁶ Barrera Zapata, Rolando... op. cit. p. 39.

Bajo estas premisas, la desregulación administrativa implica aligerar una situación para evitar que la carga de condiciones, requisitos, tiempos, formalidades o solemnidades impidan o retrasen el conocimiento o decisión de un asunto. Consiste en el mejoramiento del marco legal que norma la creación y funcionamiento de las empresas e implica un esfuerzo constante de revisión y de racionalización de la regulación vigente, buscando incrementar la calidad reglamentaria.

3.1. CONTEXTO DE LA DESREGULACIÓN.

La corriente desreguladora surge en Estado Unidos a mediados de la década de los 70's, con el fin de disminuir el control gubernamental a través de la reglamentación dictada por las instituciones estatales con atribuciones para ello, devolviendo principalmente a los agentes económicos, un margen más amplio de libertad de acción y elección.

Esta corriente es consustancial a la reflexión sobre la responsabilidad y el replanteamiento del papel del Estado como ente rector de las actividades productivas y sociales. Convirtiéndose así en tema fundamental de la reforma política y de los procesos de modernización administrativa.

En sintonía con este proceso desregulador, se generó un impulso privatizador de los bienes propiedad del Estado a los particulares, con la firme tendencia de acabar las prácticas monopólicas, dejando en manos del mercado diversas actividades.

Desde un enfoque internacional la desregulación se inserta en dos corrientes fundamentales:

- ◆ La desregulación como actividad complementaria de la privatización e inhibidora de las distorsiones del mercado.
- ◆ La desregulación como la mejora continua de una normatividad promotora de las actividades económicas, y que proporciona certidumbre jurídica a los ciudadanos.

3.1.1. La actividad reguladora del Estado.

La conformación de un Estado de Derecho tuvo entre sus principales efectos la regulación y control de la actuación de los ciudadanos y de las autoridades. Nadie puede actuar fuera de lo que las normas establecen; en sí misma, esta situación es congruente. El problema surge cuando la normatividad empieza a filtrarse hasta ámbitos insospechados, que sólo eran regulados por la moral y las costumbres.

La intervención estatal en la regulación de actividades y fuerzas que a veces coinciden y otras se contraponen, como consecuencia de la naturaleza de sus propios intereses es imprescindible. Esta regulación debe favorecer y facilitar la realización de procesos, trámites y el cumplimiento de las responsabilidades de cada uno de los actores de la sociedad.

Para contrarrestar los efectos de una regulación abundante, se necesita poner en marcha actividades desreguladoras enfocadas a la mejora de la normatividad vigente, de tal modo se agilicen los procesos administrativos

encaminados a distintos rubros de atención ciudadana y otorgamiento de servicios.

Así, cuando la normatividad es en exceso reguladora y encima compleja, las interpretaciones de la misma se hacen imprecisas y su cumplimiento es engorroso, tardado, propiciando incluso que su aplicación sea diferenciada, discrecional e injusta. La cual provoca falta de uniformidad en el desempeño y control administrativo, generando una administración poco eficiente que fomenta actos informales que violan la normatividad que debe respetarse.

Una actividad sobre-reguladora por parte del Estado genera obstáculos que retraen las actividades productivas y la participación de la sociedad en la creación de condiciones que promuevan su propio desarrollo.

De acuerdo a lo anterior se requiere un marco jurídico sencillo, actual, concreto y transparente, que responda a las necesidades actuales. Una normatividad que propicie, impulse e incentive el desarrollo de las actividades productivas de la sociedad en todas sus esferas.

3.1.2. Situaciones que originan la desregulación administrativa.

Todo acto administrativo tiene un fundamento legal que norma y da sentido al mismo, ningún acto puede ser arbitrario o realizado en forma deliberada por algún funcionario público o ciudadano común, en tal sentido, la atención de las demandas ciudadanas y el otorgamiento de servicios públicos no debe tener un soporte legal abundante que frene la oportunidad y la calidad de los mismos.

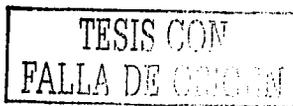
En la desregulación administrativa subyace una desregulación normativa que determina los lineamientos que deben cumplirse para la realización de cualquier proceso con un fin bien determinado. La desregulación administrativa surge como respuesta a la necesidad de superar distintas cuestiones, principalmente:

- ◆ La ineficiencia e ineficacia administrativa;
- ◆ La dificultad de mantener y aplicar un marco normativo excesivo;
- ◆ El alto costo que se requiere para el sostenimiento de las instituciones encargadas de su aplicación;
- ◆ El desarrollo tecnológico que ha hecho obsoletas algunas disposiciones normativas;
- ◆ La globalización económica impone la eliminación de normas y mecanismos regulatorios que obstaculizan el intercambio económico.

Es de resaltar que la desregulación va más allá de la eliminación o abrogación de disposiciones normativas cuya utilidad haya sido superada por la realidad. Implica también la sustitución, adecuación y simplificación de las mismas, e incluso en algunos casos pueden llevar a proponer nuevas disposiciones regulatorias.

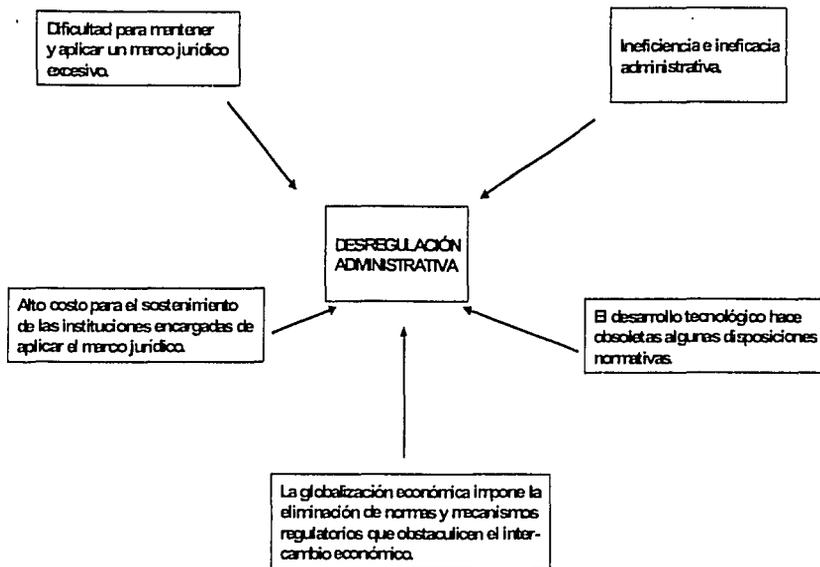
El objetivo fundamental de la desregulación, en tanto mecanismo de promoción de la actividad económica, está dirigido a la reducción de costos y a facilitar la apertura, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios.

Esta práctica consiste en la creación o configuración de un marco regulatorio, en el que los costos del mismo estén más que compensados por sus beneficios. Esta condición no sólo aumenta las ventajas competitivas ante la



globalización económica, sino que genera una mayor capacidad de crecimiento, propiciando la generación de más y mejores empleos²⁷.

SITUACIONES QUE ORIGINAN LA DESREGULACION ADMINISTRATIVA



²⁷ Barrera Zapata, Rolando... op.cit. p. 40.

TESIS CON
FALLA DE CALIFICACIÓN

3.2. CONCEPTO DE DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA.

La desregulación administrativa consiste en la eliminación de aquellas disposiciones jurídicas que obstaculizan el desarrollo económico y social. Es un proceso de mejora continua de los mecanismos reguladores que fundamentan el desempeño de las actividades de los individuos en sociedad.

La desregulación no consiste en la simple eliminación de normas. La desregulación debe responder más allá de intereses y voluntades particulares, de lo contrario, traerá efectos peores que la misma regulación. Del mismo modo, no implica la eliminación y ausencia de controles. Con la desregulación se debe lograr la mejora regulatoria.

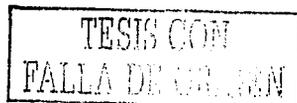
Para Miguel Ángel Cedillo Hernández, la desregulación debe buscar que el marco jurídico cumpla con tres atributos²⁶:

- ◆ Que sea racional.
- ◆ Que sea congrente.
- ◆ Que sea eficaz.

Racionalidad significa la construcción de las normas indispensables para generar controles que sean estrictamente necesarios. La regulación debe enfocarse a aspectos donde se requiera una norma pública y exista la posibilidad real y efectiva de un control estatal (factibilidad técnica y presupuestal).

La construcción normativa debe hacerse con un enfoque global, sin generar normas parciales desconectadas del resto del marco jurídico. Cada

²⁶ Cedillo Hernández, Miguel Ángel. *Simplificación y Adecuación del Marco Normativo del Gobierno del Distrito Federal*, Ponencia presentada en la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS de la UNAM, octubre de 1998, pp. 15-16.



norma representa un papel dentro de todo el andamiaje normativo y tendrá que ser congruente con él.

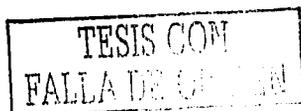
La eficiencia del nuevo marco normativo implica la positividad de las normas; es decir, que las normas sean cumplidas y la administración pública cuente con los instrumentos necesarios para hacerlas cumplir.

3.2.1. La desregulación como instrumento de modernización administrativa.

Inmersos en una dinámica de cambio, la modernización del marco jurídico se convierte en prioridad importante, debido a que representa la base fundamental para la aplicación de las acciones de modernización en los sectores público, privado y social. De esta manera la desregulación se convierte en una herramienta que modifica el marco jurídico e impulsa la modernización administrativa.

De ninguna manera puede aceptarse que el marco jurídico impida los procesos de cambio que buscan una mejora continua en la atención de las demandas ciudadanas y el otorgamiento de servicios públicos. Por el contrario, la base normativa debe constituirse como el fundamento y sostén de una administración pública eficaz y eficiente, acorde a las exigencias actuales.

La desregulación debe estar inserta como parte de un programa de modernización administrativa, con el que se pretenda eliminar las dificultades que inhiben u obstaculizan las acciones de los ciudadanos en materia económica y social, principalmente. Se trata de promover la compatibilidad del interés público y privado en aras de un desarrollo integral.



En este sentido la desregulación queda inserta en una tendencia general hacia la privatización de servicios públicos, a la constitución de un Estado mínimo, a la descentralización de decisiones, a la autoregulación, a la desjuridificación o dismunción de leyes y a la exaltación del mercado, en resumen, a la mejora regulatoria.

PRODUCTOS DE LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

DESREGULACIÓN
ADMINISTRATIVA



- Modernización de la administración pública.
- Transparencia, agilización y certidumbre jurídica para los ciudadanos, en la realización de trámites de diversa naturaleza.
- Uniformidad en los criterios de aplicación a trámites y procedimientos.
- Abatimiento de la discrecionalidad de los servidores públicos.
- Ahorro de recursos en el mantenimiento de instituciones y personal encargado de ejecutar funciones reguladoras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.2. Instrumentos de la Desregulación Administrativa.

Para que una norma sea racional, congruente y eficaz deben emplearse los siguientes instrumentos en su elaboración: Los principios y la ingeniería jurídica.

En opinión de Cedillo Hernández²⁹, los principios representan la filosofía que da sustento a la desregulación, son valores jurídicos y administrativos que se aspira alcanzar y orientan la nueva producción normativa. Lo que incide en una normatividad coherente que debe partir de los mismos principios en todo el proceso de construcción jurídica.

Entre los principios que deben orientar la producción normativa en materia administrativa se citan los siguientes:

◆ **Principio de legalidad:**

La actuación de la autoridad debe desarrollarse dentro de un marco de legalidad garantizado por el Estado de Derecho.

◆ **Principio de simplificación:**

Deben reducirse los trámites administrativos, sustituir las autorizaciones por avisos y eliminar la mayor cantidad de requisitos.

◆ **Principio de agilidad:**

Se deben establecer los plazos y acortar los términos para la emisión de los actos administrativos.

²⁹ Cedillo Hernández, Miguel Ángel... op. cit. p. 17.

♦ **Principio de riesgo:**

A mayor riesgo deben imponerse mayores controles y más vigilancia. Con esto se da un trato más justo a los particulares y se concentra la atención de la Administración Pública sobre las actividades que puedan causar daños o perjuicios mayores a la sociedad.

♦ **Principio de buena fe:**

Este principio es de gran importancia. Se presume que las declaraciones de los particulares se apegan a la verdad y a las normas. Constituye un voto de confianza para los ciudadanos y también un poderoso instrumento de simplificación para evitar la sobre vigilancia y sentar las bases para una nueva cultura administrativa.

♦ **Principio de afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo:**

En el caso de las autorizaciones, licencias y permisos, si la autoridad no emite resolución expresa en el término normado se entiende que la resolución es favorable al solicitante.

♦ **Principio de participación ciudadana:**

Los ciudadanos deben participar activamente en la construcción normativa mediante las consultas públicas con el fin de garantizar el fortalecimiento de la vida democrática y que el marco jurídico responda a las expectativas sociales.

Por su parte la ingeniería jurídica contribuye a la creación de leyes de manera ordenada y coherente, iniciándose a partir de una norma genérica que toque al marco jurídico en su conjunto. Asimismo, busca la sistematización normativa que fundamente la realización de actos administrativos de manera racional y eficiente.

3.3. LA DESREGULACIÓN EN MÉXICO.

El proceso de desregulación se inició en México en los años 80's a la par de la privatización de empresas públicas y de actividades exclusivas del Estado.

Desde el principio se dio a la desregulación un enfoque preponderantemente economicista, que contribuyera a la eliminación de tendencias monopólicas y propiciara la competencia en igualdad de circunstancias.

Entre las principales acciones emprendidas con dicha tendencia desreguladora se citan las siguientes³⁰:

- ◆ Expedición de la Ley Federal de Competencia Económica y la creación de la Comisión Federal de Competencia;
- ◆ Expedición de la Ley Federal de Metrología y Normalización que sienta las bases para el establecimiento de regulaciones técnicas en normas oficiales mexicanas;
- ◆ Desregulación de actividades referentes al autotransporte de carga, los servicios portuarios, energía eléctrica, turismo, regulación sanitaria y fitopecuaria, sociedades mercantiles, cinematografía y de correduría pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 determinó que la actividad reguladora del Estado no debía obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares, sino promoverla. La actividad normativa debió dejar de ser controladora y convertirse en promotora de la actividad de los particulares.

³⁰ Cedillo Hernández, Miguel Ángel...op.cit. p. 3.

Asimismo, se estableció que un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente era indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en la industria y los servicios.

Por otra parte, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 se hace alusión al proceso desregulatorio. El subprograma que incluye el Programa de Modernización, es el de **Participación y Atención Ciudadana**³¹.

La Participación y Atención Ciudadana, se encuentra como línea de acción la revisión y simplificación del marco normativo, estableciendo como criterios para la desregulación los siguientes:

- ♦ Las dependencias y entidades deberán analizar las normas que regulen sus funciones, e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminar o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicables.

- ♦ Seleccionar las regulaciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos, las empresa y la economía en general, y que puedan ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las propias Dependencias y Entidades de la Administración Pública y así reducir los tiempos y costos en la atención al público.

³¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. México, 1996, p. 11.

♦ Introducir mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su cumplimiento, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen la transparencia, flexibilidad y efectividad de los procedimientos, así como evitarse la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes.

3.4. LA DESREGULACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

La experiencia sobre el proceso iniciado en materia de Desregulación en el Distrito Federal fue presentada por el Dr. Javier Laynez Potisek, Consejero Jurídico Adjunto del Ejecutivo Federal, en el Seminario sobre Desregulación Administrativa del Gobierno del Distrito Federal celebrado el 20 y 21 de octubre de 1997³².

La extensa labor de desregulación llevada a cabo por la administración del Distrito Federal, no se ha guiado por el único Imperativo de eliminar cuantitativamente instrumentos de regulación. El objetivo principal –a juzgar por los resultados- persiguió el mejoramiento y la modernización de la reglamentación que necesariamente debe existir, dada la complejidad de los problemas de la Ciudad capital.

De esta manera, las medidas de regulación que se eliminan obedecen a que existía la duplicidad de trámites o bien porque se trataba de trámites notoriamente necesarios. Así por ejemplo, puede mencionarse la eliminación de "requisitos de información", es decir, aquellas exigencias de la autoridad para

³² *Memoria del Seminario de Desregulación Administrativa del Distrito Federal*. Departamento del Distrito Federal-Facultad de Derecho de la UNAM. México, D.F., octubre de 1997.

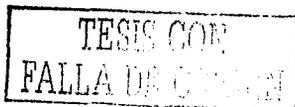
que el ciudadano le mantenga informado del desarrollo del tal o cual actividad, cambios de domicilio, de representante legal; informes estadísticos, etc.

Por el contrario, el mayor esfuerzo de regulación se concentra en el mejoramiento del sistema normativo. Al respecto, entre otras medidas se privilegia el régimen de permiso sobre el régimen de concesión. Recordemos que la doctrina y la jurisprudencia han señalado los elementos constitutivos de un servicio público: generalidad, uniformidad, continuidad y no discriminación, entre otros. Esos elementos no siempre son tomados en cuenta al momento de establecer –en ley– un servicio público. De ahí la proliferación de actividades que no tienen dichas características pero que quedan sujetas al régimen de concesión, mismo que, por su propia naturaleza, entraña mayores exigencias y obligaciones para el ciudadano.

Por señalar un ejemplo, en el caso de la actividad del transporte de carga, éste dejó de considerarse en el Distrito Federal como un servicio público y, por tanto, pasó del régimen de concesión al de permiso.

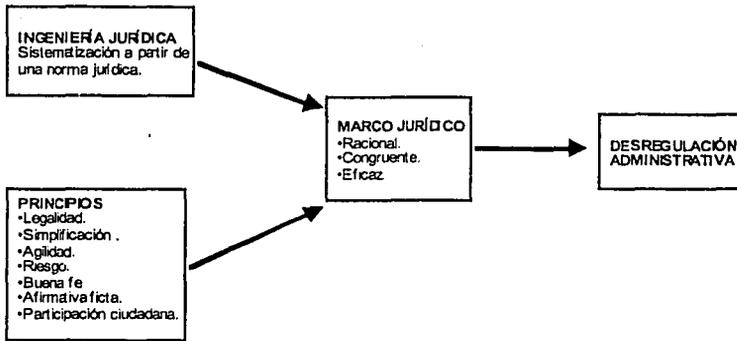
En este mismo orden de ideas también se pone el acento en las figuras de aviso de funcionamiento en lugar de las autorizaciones previas. La autorización impide a los particulares la realización de una actividad determinada, hasta en tanto no agote los requisitos administrativos exigidos y la autoridad verifique su conformidad con el ordenamiento regulatorio. Esta autorización sólo se justifica en actividades que por su naturaleza o magnitud ponen en riesgo la salud, la seguridad, el medio ambiente, etc. Y, por ello, exigen de la autoridad una intervención directa y oportuna.

Por el contrario, el aviso de funcionamiento permite al particular realizar una actividad, mediante una simple comunicación a la autoridad, propiciando la



autoaplicación del ordenamiento regulatorio de que se trate. En este último caso, los recursos materiales y humanos de la autoridad se concentran en los aspectos de verificación y vigilancia.

ELEMENTOS QUE INFIEREN EN LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA



En el programa de desregulación del Distrito Federal también se reducen y, en su caso, establecen plazos de respuesta por parte de las autoridades a las demandas y solicitudes de los particulares. Además, se prevén con mayor frecuencia las figuras de afirmativa o negativa fictas.

Todas estas medidas de desregulación tienen un doble efecto: por una parte, obligan a mejorar y optimizar los recursos materiales y humanos de la administración en la aplicación, verificación y control de los reglamentos y, por la otra, otorgan mayor seguridad jurídica a los particulares.

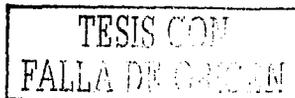
Sin embargo, quizás es aún más importante reconocer que el proceso de establecimiento de los distintos instrumentos de regulación cambió substancialmente y se orientó por una relación de confianza entre la administración y los administrados.

Tradicionalmente, la autoridad que elabora un instrumento de regulación se ubica en la hipótesis de que el ciudadano intentará sistemáticamente evadir o desobedecer dicho instrumento. Desde luego que, ubicados en esa tesitura, se justifica la creación de esquemas complejos de regulación: autorizaciones previas, visitas de verificación reiteradas, solicitudes de información periódicas, registros e inscripciones, entre otras medidas.

En la desregulación actual, se pretende adoptar el principio de confianza, mismo que conlleva —en cierta medida— la autoaplicación de los reglamentos por el propio gobernado y, como se señaló, a que la actuación de la autoridad sea con mayor frecuencia a posteriori. Desde luego que el éxito de este nuevo esquema dependerá de dos imperativos: un nuevo y alto sentido de responsabilidad por parte de los gobernados y el perfeccionamiento de los sistemas de verificación y control por parte de la autoridad.

A manera de ejemplo, se encuentra el Reglamento de Verificación Administrativa, que ilustra las afirmaciones anteriores.

Este Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de abril de 1997, establece un sistema de verificación denominado "Sistema de Verificación Empresarial".



El sistema se aplica en las visitas que realizan las delegaciones y está dirigido a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios que se encuentren registrados en un Padrón.

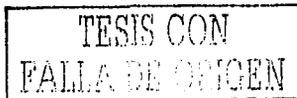
Para que las delegaciones puedan realizar una visita de Inspección, el Reglamento crea un sistema aleatorio de selección con las características siguientes:

- a) Los establecimientos a seleccionar son todos aquellos contemplados en el Padrón, cuya actividad no esté definida como altamente riesgosa en el listado correspondiente. (Estas últimas sí se sujetan a una verificación cuando menos anual.)
- b) Aquellos establecimientos cuyas actividades empresariales sean consideradas como riesgosas tendrán mayor probabilidad de selección que aquellas sin riesgo.

Como puede observarse sólo en las actividades altamente riesgosas se exige la realización de una visita de verificación anual.

En los demás casos, sólo los establecimientos que resulten seleccionados con el sistema aleatorio o de sorteo, serán objeto de verificación. Además, el propio reglamento dispone que las visitas de verificación comprenderán todas las materias que sean competencia de las delegaciones.

Este procedimiento tiene dos ventajas insoslayables:



- a) Reduce la posibilidad de que la autoridad ordene –en todo tiempo- visitas de verificación de manera caprichosa, arbitraria o inclusive por motivaciones de índole política, y
- b) Queda bajo la responsabilidad de los establecimientos no seleccionados conocer, aplicar y cumplir el reglamento de que se trate.

Es cierto que tanto la Ley de Procedimiento Administrativo como su Reglamento abren la posibilidad de que se realicen las llamadas "visitas extraordinarias", que pueden efectuarse en cualquier tiempo. Pero en este caso, el propio reglamento previó de manera limitativa las hipótesis de procedencia de tales visitas. Entre otras: cuando en una visita de verificación ordinaria el visitado proporcione información falsa o actúe con dolo o mala fe; tratándose de hechos ilícitos; en el caso de siniestros o accidentes o cuando exista denuncia escrita que contenga la descripción de los hechos que constituyan una probable infracción a las disposiciones aplicables.

La desregulación llevada a cabo por las autoridades del Distrito Federal, tuvo su mayor expresión en la formulación y expedición de los reglamentos derivados de las leyes que emitiera la Primera Asamblea Legislativa. La desregulación en el Gobierno actual de la Ciudad puede esquematizarse de una forma sencilla como se muestra en el siguiente cuadro.

**FUNDAMENTOS DE LAS DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL.**

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

**PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL**

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y
RECONSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA**



DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

- ✓ Impulsar el mejoramiento sustancial en la atención al público.
- ✓ Trámites ágiles y sencillos.
- ✓ Modernización de Instalaciones.
- ✓ Actuación apegada a la normatividad vigente.
- ✓ Procedimientos transparentes, expeditos y sencillos.
- ✓ Capacitación del personal.
- ✓ Difusión y orientación precisa y eficiente a la ciudadanía.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO IV

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

- Justificación de la desconcentración.
- Dificultades que ocasiona la desconcentración administrativa.
- Definición de desconcentración administrativa.
- Características de la desconcentración administrativa.
- Ventajas de la desconcentración administrativa.
- Formas de desconcentración administrativa.
- Diferenciación entre delegación y desconcentración administrativa.
- Distinción entre centralización, desconcentración administrativa y descentralización.
- La desconcentración administrativa en México.
- La desconcentración administrativa en la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave: Programa Veracruzano de Educación y Cultura 1999-2004.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La organización política y administrativa de nuestro país se ha distinguido a lo largo de su historia, por el marcado centralismo de la Administración Pública Federal, reproducido en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Este centralismo se justificó como el medio para lograr la unidad nacional y la eficiencia administrativa, económica, política y cultural. Pero la excesiva normalización de decisiones, acciones, espacios, etc., ocasionó una congestión estructural, funcional y espacial en perjuicio de la atención de las demandas sociales.

Hablar de Desconcentración Administrativa en este capítulo necesariamente se complementa con lo ya anotado sobre simplificación y desregulación administrativa en los capítulos II y III, que en suma forman los procesos sustantivos de la modernización de la Administración Pública. La desconcentración de competencias es indispensable para dotar a los organismos públicos de los recursos que faciliten su operación, así como acercar los servicios al lugar donde se requieran para atender con prontitud y efectividad las demandas ciudadanas. De ahí que agilizar los trámites, acercar los servicios a la población y resolver los problemas donde se originan, entre otros, se convirtió en una necesidad urgente de la Administración Pública. De este modo, la delegación de facultades y la creación de organismos desconcentrados se ha convertido en el medio para buscar una equitativa distribución de competencias entre los órganos centralizados con el propósito de procurar su descongestionamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al tenor de los cambios marcados por la internacionalización de los procesos económicos, políticos, culturales y ecológicos, la desconcentración administrativa se inserta en la dinámica de las exigencias de una modernización de la Administración Pública cuyos atributos se definen por su agilidad, su expedite, su oportunidad y por su modernidad integral³³.

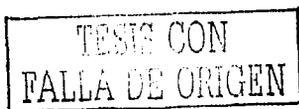
4.1. JUSTIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN.

A partir de que la acción administrativa del Estado se empezó a expandir a espacios que anteriormente no eran regulados por el mismo, se desencadenó un crecimiento de su aparato administrativo y de sus facultades, complicándose la atención de las demandas y requerimientos sociales.

La característica principal de esta acción, tuvo como resultado una centralización administrativa caracterizada por el crecimiento de tareas y responsabilidades, congestión en la atención de trámites, en la prestación de servicios y, en general, en el incremento de una serie de dificultades que retrasan el despacho de asuntos y el desahogo de trámites al interior de los organismos gubernamentales, y en el cumplimiento de las demandas ciudadanas y el otorgamiento de servicios públicos.

Es cierto que la necesidad de un poder central, desde el cual se conduzca y dirija el aparato administrativo-gubernamental, es indispensable para garantizar la unidad, la consistencia y la consecución de metas y objetivos en beneficio del interés general. Pero, si el constante crecimiento de peticiones sociales y la correspondiente generación de facultades, propician una co-gestión administrativa que entorpece y retrasan la oportuna atención de los mismos, es

³³ Baca Rivero, Jaime. *Descentralización y Desconcentración*. En Revista de Administración Pública 67/68. INAP. México. 1986. pp. 37-38.



conveniente dar una relativa libertad de acción a los órganos que conforman el aparato central para descongestionarlo y fomentar la agilización de trámites, el ahorro de tiempo y recursos, y la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos.

Las Administraciones Públicas deben ser flexibles y adaptables a las condiciones de vida imperantes en la sociedad, debe responder a las necesidades y exigencias de la misma. Para ello, debe permear en su interior la expedites, eficiencia, eficacia y adaptabilidad, que provea los medios necesarios a los ciudadanos para la realización de sus actividades económicas, sociales y culturales, entre otras.

4.1.1. Dificultades que ocasiona la Centralización Administrativa.

La centralización administrativa ocasiona situaciones contrarias a las que aspira una administración con alto sentido democrático. La centralización impide una justa distribución de competencias, de beneficios económicos, de espacios y oportunidades, de satisfacción de demandas, de prestación oportuna de servicios, de poder, de administración, etc.

La experiencia ha demostrado que las prácticas administrativas centralizadoras propician algunas dificultades al interior de la propia Administración Pública, para los particulares que tienen que recurrir a las instancias administrativas a tramitar sus asuntos y en dimensiones mayores para el país, a continuación se detalla el marco de estas dificultades:

- **Para la Administración Pública:** El crecimiento constante de la población y de las materias que tiene que atender, aumenta la maquinaria administrativa,

desarrollando una enorme y absorbente burocracia que limita la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

- **Para los Particulares:** Desde distintos puntos geográficos del país los ciudadanos se ven obligados a trasladarse hasta la institución pública respectiva para gestionar sus demandas, teniendo que invertir tiempo y esfuerzo.
- **Para el País:** Las actividades comerciales, industriales, políticas y culturales, se concentran principalmente en la capital de la República Mexicana, ello genera una concentración poblacional en detrimento de la vida rural y del otorgamiento eficiente de los servicios urbanos.

La eliminación de tales dificultades ha llevado a los órganos administrativos a replantear su organización interna con el objeto de mejorar la atención ciudadana, adaptando y adoptando nuevos instrumentos administrativos que faciliten la consecución de sus fines, basados en la concepción democrática del poder, a partir de la delegación de facultades, la desconcentración administrativa y los convenios de coordinación de las entidades federativas.

4.2. DEFINICIÓN DE DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa que se integra por áreas a las que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el área central. En consecuencia la desconcentración tiene dos modalidades que generalmente se complementan: la desconcentración administrativa y la desconcentración territorial.

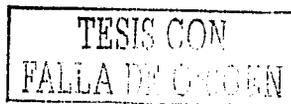
La desconcentración administrativa consiste en el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente- y por otro, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno³⁴.

El proceso de delegación administrativa tiene tres fases:

1ª. Delegación Simple o de Trámites: En la Administración Pública es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes.

Mediante la delegación simple se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuarios.

³⁴ Ponce Cumpido, Jaime J. *La Desconcentración Administrativa: Estudio Teórico Doctrinario*. En Revista de Administración Pública 67/68. INAP. México. 1986. pp. 97-98.



2ª. Desconcentración de Facultades: Es el acto jurídico que permite al titular de una dependencia, conferir ciertas funciones de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación, Gaceta de Gobierno Estatal o Gaceta Municipal. La delegación de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados con funcionarios públicos o unidades administrativas que acerquen en tiempo y espacio las acciones y decisiones al público y, por otra parte, contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

3ª. Creación de Órganos Desconcentrados: Un órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición superior, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver, con agilidad y eficiencia, sobre determinada materia o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios; sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las funciones que realiza, puede distinguirse administrativamente y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.

En algunos casos la creación de órganos desconcentrados es la consecuencia orgánica de la desconcentración de facultades.

La desconcentración administrativa tiene además su expresión físico-espacial en la desconcentración territorial.

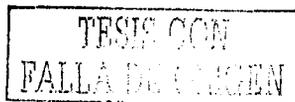
En este tenor, la desconcentración territorial es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades, busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública.

La desconcentración territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos; en consecuencia se puede considerar como la expresión físico espacial de la desconcentración administrativa.

Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:

1ª. Desconcentración Total: Cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio (cambia de domicilio), o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementan una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la Ciudad de México, Capital del Estado o Cabecera Municipal las unidades de servicios de esta zona. Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el ámbito de la Administración Pública paraestatal, ya que en el caso de las Secretarías de Estado, Dependencias Estatales o Municipales no se prevé la desconcentración total.

2ª. Desconcentración Parcial: Cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad de las Administraciones Públicas, ubicadas en el área



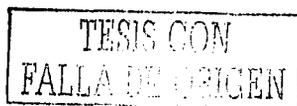
metropolitana de la Ciudad de México, Capital del Estado o Cabecera Municipal se trasladan a otro punto del territorio nacional, estatal o municipal.

3ª. Reubicación de Incrementos: Cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la Ciudad de México, Capital del Estado o Cabecera Municipal se reubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en este ámbito geográfico; y en cambio sí se necesita efectuarlos en el interior del país, estado o municipio.

4.3. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

En términos jurídicos la desconcentración administrativa puede caracterizarse a partir de sus siguientes atributos:

- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- No gozan de plena autonomía económica, aún cuando pueden haber casos de excepción.
- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.



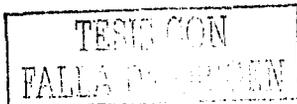
- La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Central, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del Poder Ejecutivo, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- Sin necesidad de Interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central está para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.
- El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos General o el de la Institución que lo crea.

4.3.1. Ventajas de la Desconcentración Administrativa.

La desconcentración administrativa presenta las siguientes ventajas:

- La administración se democratiza al mantener un contacto más directo con los administrados y la labor de servicio con las necesidades generales que deben resolverse.

- Obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, lo que agiliza la solución de asuntos y permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible.
- Induce a ubicar mejor las responsabilidades y, en consecuencia, las decisiones a tomar cuando, como sucede frecuentemente, el superior jerárquico no pueda materialmente estudiar todo lo que se le somete a consideración y autorización.
- Se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y permite una mejor identificación con la tarea que a los servidores públicos se les encomienda al otorgárseles mayores niveles en la toma de decisiones.
- Se satisfacen adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico.
- Se tiende a que el titular del órgano desconcentrado tenga mayor preocupación en el manejo de los recursos que se asignan.
- Los mandos directivos pueden dedicar más tiempo a tareas de investigación y planeación, para que su toma de decisiones sea más certera.
- Permite establecer metas y medir los resultados más cerca del punto de resolución, así como la eficiencia administrativa, a diferencia de cuando las decisiones están centralizadas.
- El desempeño del personal puede observarse de manera más inmediata.



4.4. FORMAS DE DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa adopta distintas formas en la distribución de facultades entre órganos superiores e inferiores. Sin dejar de considerar las necesidades a que debe responder, Miguel Acosta Romero³⁵ establece que estas formas comúnmente son:

- **Desconcentración Administrativa en Estricto Sentido o Funcional:**

Es aquella forma de organización administrativa en la que se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficiencia y flexibilidad, así como tener un manejo con mayor autonomía de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo jerárquico con el órgano superior.

- **Desconcentración Administrativa Horizontal, Periférica o Regional:**

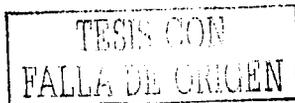
Es aquella forma de organización administrativa en la que las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, que comprende una extensión territorial limitada.

- **Desconcentración Administrativa Vertical o Central:**

Es aquella forma de organización administrativa en la que el órgano central superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

4.4.1. Diferenciación entre Delegación y Desconcentración Administrativa.

³⁵ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México. 1988. pp. 312-331.



Comúnmente se confunde la desconcentración administrativa con la delegación; cierto es que tienen algunos puntos similares, pero su estructura y finalidades son diferentes.

La delegación consiste en el encargo que una persona hace a otra con capacidad de ejercer ciertas funciones que le corresponden en razón de su competencia sin sobre pasar las facultades de quien delega. La delegación como tal es un acto específico.

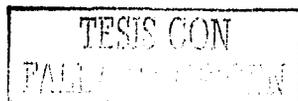
En la desconcentración la competencia exclusiva aparece en forma limitada, pero es permanente, en tanto la delegación asignada de un órgano superior a un inferior es eventual. Los actos delegados se atribuyen a un superior, mientras que en la desconcentración se tiene la capacidad jurídica necesaria para el mismo.

La delegación es el camino para llegar a la desconcentración: Se parte por la delegación de funciones con sus órganos correspondientes, y más adelante se pueden ampliar los campos de acción para dotarles de facultades de decisión permanente. A continuación se señalan algunas de las características peculiares de la desconcentración y la descentralización y sus diferencias en el marco de la Administración Pública Federal³⁶:

Desconcentración:

- ✓ Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- ✓ Puede contar o no con personalidad jurídica.
- ✓ Puede contar o no con patrimonio propio.
- ✓ Posee facultades limitadas.

³⁶ Acosta romero, Miguel... op. cit. P.346.



Descentralización:

- ✓ Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- ✓ Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- ✓ Siempre tiene patrimonio propio.
- ✓ Posee facultades más autónomas.

4.2.2. Distinción entre Centralización, Desconcentración Administrativa y Descentralización

La centralización administrativa hace alusión al sistema en el que todo el poder viene del Estado, considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar significa concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente; un poder central del cual emanan las relaciones administrativas.

La desconcentración se ubica en el contexto de la centralización, y surge cuando al incrementarse las facultades de las instituciones centralizadas se descongestionan técnicamente dando origen a los órganos desconcentrados, quienes tienen un nexo jerárquico con el órgano central. Los órganos desconcentrados se crean a partir de una disposición legal, con propósitos netamente administrativos.

A diferencia de la desconcentración, con la descentralización se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias y un patrimonio propio, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. Con la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado que se le asigna legalmente una determinada competencia, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos



administrativos, sin que se pierda el vínculo jerárquico. La desconcentración administrativa constituye el punto medio entre la centralización y la descentralización.

4.5. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

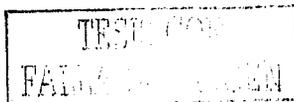
Hasta 1970 el término desconcentración no se había aplicado en el ámbito administrativo de México, tan sólo se cultivaba en el plano teórico y académico de las universidades para distinguir los organismos propiamente descentralizados³⁷.

Gradualmente se planteó la preocupación sobre los problemas que resultaban del desequilibrio en la distribución del poder y de atribuciones entre la organización Federal y de los Estados, predominando la centralización de decisiones importantes y de recursos en la primera, propiamente en las Secretarías y Departamentos de Estado.

En 1973 aparece un acuerdo presidencial que señalaba que con el propósito de agilizar las acciones y tramitación de asuntos, se debían tomar medidas que favorecieran la delegación de facultades en funcionarios subalternos.

Para 1976 con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se fortalece la disposición de delegar funciones y la facultad para crear órganos descentralizados considerados convenientes para el mejor despacho de los asuntos de cada dependencia. A la vez que se empieza a

³⁷ Almada F., Carlos. *Desconcentración y Descentralización en México*. En Revista de Administración Pública 67/68. INAP. México. 1986. pp. 66-74.



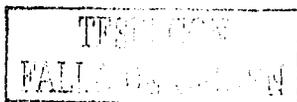
incorporar en los Reglamentos Interiores la necesidad de contar con órganos desconcentrados.

A partir de entonces el Gobierno Federal ha iniciado acciones desconcentradoras de la Administración Pública, mismas que han trascendido a los ámbitos estatales y municipales.

La desconcentración administrativa en México se ha configurado como el mecanismo mediante el cual se transfiere una competencia exclusiva ejercida por un órgano superior a un órgano inferior de la administración central, disminuyendo relativamente la relación jerárquica y su subordinación.

Las acciones en materia de desconcentración de la Administración Pública del Gobierno Federal se encuentran marcadas por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el Subprograma Descentralización y/o Desconcentración Administrativa cuyos objetivos consisten en:

- Fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.



4.6. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE: PROGRAMA VERACRUZANO DE EDUCACIÓN Y CULTURA 1999-2004.

El Programa Veracruzano de Educación y Cultura 1999-2004 (PROVEC), en el Eje de la Reestructuración Institucional, marca la decisión estratégica de reestructurar el sistema educativo y actualizar su normatividad, fijando el compromiso de modernizar y simplificar procesos y trámites administrativos; revisando procedimientos e introduciendo nuevos métodos de coordinación y medios de operación para incrementar la eficiencia operativa y funcional de los servicios.

Aunado a lo anterior el Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, en el capítulo siete denominado "Modernización de la Administración Pública", señala que el gobierno de los veracruzanos se modernizará y se convertirá en rector y promotor del desarrollo conjunto; y que, además establece el compromiso de avanzar significativamente en la simplificación administrativa y en la reglamentación para el desarrollo de los trámites gubernamentales.

Es por ello que el Programa Veracruzano de Desarrollo Administrativo 1999-2004 (PROVEDA), en el Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, en la línea de acción de delegación de facultades y desconcentración de funciones operativas, señala la tarea de promover una mayor delegación de facultades hacia los niveles técnico-operativos a fin de agilizar trámites y mejorar la calidad de los servicios. Además, para impulsar el desarrollo e instrumentación de una red estatal de comunicación gubernamental, el PROVEDA marca el compromiso de modernizar los procesos administrativos con tecnología de punta, así como la actualización y consolidación del Sistema Integral de Recursos Humanos del Gobierno Estatal.

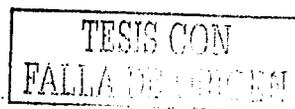
Bajo este marco de actuación de la Administración Pública Veracruzana, con fecha 30 de marzo del año 2001, el Secretario de Educación y Cultura de Veracruz-Llave, Lic. Juan Maldonado Pereda emitió el "Acuerdo número 018/2001", mediante el cual se establecen las bases para operar el proceso de modernización administrativa de los recursos humanos originalmente estatales e iniciar la desconcentración de trámites de movimientos de personal a las áreas educativas respectivas³⁸.

Para emitir el citado Acuerdo el Secretario de Educación y Cultura veracruzano fundamenta su actuación en los siguientes artículos del Reglamento Interior de la Secretaría:

- El artículo 1º establece que la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) es una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, la Ley de Educación para el Estado y la Ley General de Educación.
- El artículo 3º, fracción XI establece la unidad administrativa denominada Dirección General de Administración (DGA), con las atribuciones contenidas en el artículo 21 del mismo ordenamiento, entre éstas, la de ejercer el gasto público y la de coordinar y supervisar el rendimiento eficiente de los recursos humanos con que cuenta la Secretaría y sus dependencias, así como diseñar los planes y políticas generales para la administración del personal de la SEC.

³⁸ Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave de fecha 30 de marzo de 2001.

- El artículo 8º estatuye que la SEC realizará la planeación, organización, administración y evaluación de los servicios que presta en el Sistema Educativo Estatal.
- El artículo 9º establece que la representación, trámite y resolución e los asuntos de la competencia de la SEC, corresponden originalmente al Secretario y que para tales efectos ejercerá las que resulten necesarias, pudiéndolas delegar sin perder por ello la posibilidad de ejercerlas personalmente. En congruencia con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave, autoriza al secretario para delegar en funcionarios subalternos las facultades necesarias a propósito de mejorar la organización del trabajo y la prestación del servicio educativo, con excepción de las contenidas en el artículo 10 de dicho Reglamento.
- El artículo 10 contempla todas las facultades indelegables del titular de esta dependencia, entre las que se encuentran las de expedir los manuales de organización y procedimientos de la propia Secretaría. Incluso en el artículo séptimo transitorio del reglamento multicitado dispone que hasta en tanto se expiden los manuales, el titular de la Secretaría queda facultado para resolver las cuestiones que dichos manuales deben regular.
- El artículo 14 atribuyen facultades comunes a Directores Generales y Coordinadores Generales; entre éstas, en el inciso V, donde se les expresa el atributo de proponer el ingreso, promoción, otorgamiento de licencias, remoción o cese del personal de la dependencia a su cargo.

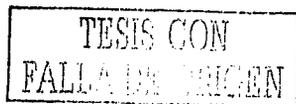


El Acuerdo por el que se establecen las bases para operar el Proceso de Modernización Administrativas de los Recursos Humanos originalmente Estatales e iniciar la Desconcentración de Trámites de Movimientos de Personal a las Áreas Educativas Respectivas, se instrumenta de la forma siguiente:

Primero. La Dirección General de Administración de la SEC es la Unidad autorizada para dirigir y coordinar las acciones para simplificar, modernizar y sistematizar en forma integral la administración de los recursos humanos originalmente estatales; orientándolas para que la atención de los trámites de movimientos de dicho personal, el pago de prestaciones sociales y económicas, así como los servicios administrativos que se brindan queden desconcentrados y automatizados por el sistema de nómina estatal. Dichas acciones se realizarán con base en la aplicación y desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación para mejorar la gestión pública.

Segundo. La metodología de trabajo comprende tres etapas generales de ejecución, con acciones y metas a corto, mediano y largo plazos, de conformidad al cronograma que establezca la DGA; dentro de un proceso que favorecerá la participación de los distintos actores y áreas que tienen bajo su responsabilidad el manejo, control y seguimiento del personal originalmente estatal.

Tercero. Las estrategias estarán dirigidas a abatir los rezagos de movimiento de personal existentes; revisar y simplificar los procedimientos y normas que regulan los trámites de personal del subsistema estatal; establecer y documentar los procedimientos que regularán la operación de los trámites desconcentrados y automatizados por el sistema de nómina estatal; así como fortalecer y consolidar un sistema informático, con visión de futuro, para la administración integral del personal.



Cuarto. En la primera etapa de ejecución de este acuerdo, de un total de 104 se desconcentrará el trámite de 60 incidencias de movimientos de personal, continuarán centralizadas 40 y se automatizarán 4; asimismo, de las actuales 90 prestaciones económicas y sociales del personal originalmente estatal de los distintos niveles educativos, se desconcentrarán 65, seguirán centralizadas 16 y 9 quedarán automatizadas; todo ello respetando las facultades que la ley le otorga tanto a la Secretaría de Finanzas y Planeación como a la Contraloría General del Estado.

Quinto. La primera etapa, con sus respectivas metas a corto plazo, estará orientada a la revisión, análisis y actualización del marco normativo vigente, para la operación de trámites de movimientos del personal originalmente estatal, así como al diagnóstico integral de las actividades institucionales relacionadas con la administración de los recursos humanos; para iniciar —en los plazos que establece el presente acuerdo— la desconcentración a las áreas educativas correspondientes de los trámites de movimientos de personal originalmente estatal que no signifiquen modificación al techo presupuestal asignado a las plazas que se ejercen en centros de trabajo sustantivos. De igual manera, se iniciarán las actividades para desconcentrar los trámites para el pago de las prestaciones y la atención de los servicios de personal.

Sexto. El titular de esta SEC autoriza a la DGA, para que proceda a formular el proyecto de los manuales, lineamientos e instructivos que regularán la operación de los trámites del personal originalmente estatal.

La DGA, por conducto de la Subdirección de Recursos Humanos, será la entidad encargada de normar los aspectos relacionados con el control y manejo integral del personal de la SEC.

Dicha Subdirección tendrá las facultades de supervisar y vigilar la correcta asignación y aplicación de los recursos humanos de conformidad a las disposiciones legales respectivas y a las necesidades del servicio educativo.

Séptimo. La DGA conservará las facultades que establece el artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación y Cultura y las demás que a la fecha le han sido delegadas por acuerdo del titular, por tanto continuará facultada para realizar directamente los trámites que las necesidades del servicio determinen.

Octavo. Se delega a los Directores Generales de las áreas educativas que controlan recursos humanos originalmente estatales, la facultad de autorizar los movimientos y trámites de personal que se simplifiquen y desconcentren siempre que éstos no generen modificaciones al techo presupuestal en los términos establecidos en este acuerdo y en los documentos normativos que de él se deriven, sin menoscabo del contenido de los artículos 9º y 21 del Reglamento Interior de la SEC.

Noveno. Los responsables de las diferentes áreas educativas originalmente estatales que propongan, validen y autoricen los diversos trámites que se desconcentren, quedan sujetos a las obligaciones, atribuciones y responsabilidades que se contienen en estos lineamientos normativos y en los que emita la DGA, así como a los demás ordenamientos legales aplicables, no debiendo solicitar documentación adicional a la estipulada y remitiendo copia a la Subdirección de Recursos Humanos de los trámites y movimientos que emitan en un término de diez días hábiles, contados a partir de que hayan concluido el trámite. Su cumplimiento será regulado por la DGA; a través de la Subdirección de Recursos Humanos, la que determinará las verificaciones necesarias y/o

TRABAJOS CON
FALLA DE ORIGEN

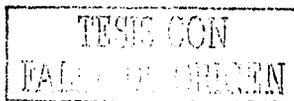
intervenciones de otras instancias de control, sin perjuicio de que los ejerza directamente la DGA.

Décimo. Las áreas educativas serán las responsables de cumplir con el marco normativo autorizado y, en caso de incumplimiento, quedarán sujetas a lo que expresa la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y demás ordenamientos aplicables.

Undécimo. La DGA, a partir de los módulos informáticos existentes, diseñará y construirá un sistema global para el control y seguimiento de los recursos humanos originalmente estatales a fin de vigilar su correcta asignación y aplicación, en el contexto de la actualización del Sistema Integral de Recursos Humanos del Gobierno del Estado que establece el PROVEDA 1999-2004.

Duodécimo. La DGA presentará al titular de la SEC informes mensuales en los que reportará el seguimiento y evaluación del proceso de modernización administrativa de los recursos originalmente estatales, remitiendo copia a la Contraloría General del Estado. Además, incorporará, previo acuerdo con el Secretario, las modificaciones pertinentes a los documentos normativos que regulen la atención de los trámites y movimientos de personal respectivos.

Décimo tercero. Las etapas posteriores, del proceso de simplificación y sistematización para la modernización administrativa de los recursos humanos originalmente estatales, se redimensionarán a partir del seguimiento y evaluación de los logros y retos que conlleve la ejecución de la primera etapa; asimismo, se desarrollarán en los términos que la SEC acuerde con la Secretaría de Finanzas y Planeación y con la Contraloría General del Estado.



Décimo cuarto. La delegación de facultades a que se refiere este acuerdo es sin perjuicio del ejercicio directo de ellas por parte de Secretario de Educación y Cultura.

**PROPÓSITOS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA
EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA
DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE:**

- ACERCAR LA ADMINISTRACIÓN A LAS ÁREAS SUSTANTIVAS Y A LA CIUDADANÍA EN GENERAL.
- SUPERAR LAS INEFICIENCIAS ORGÁNICAS Y DE OPERACIÓN.
- SE GESTIONA MÁS RÁPIDO Y ÁGIL LOS SERVICIOS.
- SE INCREMENTA EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD.
- MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES.
- SE RESUELVEN LOS ASUNTOS POR EL ÓRGANO QUE LOS CONOCE DE MANERA INMEDIATA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V

REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Premisas básicas de organización.
- Elementos de toda organización.
- Características de las organizaciones de la administración pública.
- Enfoques para la estructuración administrativa.
- Principios generales de organización.
- Causas que originan la necesidad de reorganizar.
- Factores que deben considerarse en procesos de reorganización de las administraciones públicas.
- Modelo estratégico de la reingeniería de la administración pública: El caso del Gobierno de Guanajuato.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En este capítulo se presentan las premisas básicas, los principios y elementos que forman parte en cualquier organización, las características de las organizaciones de la Administración Pública, causas que originan la necesidad de reorganizar y los factores que deben considerarse en los procesos de reorganización en la Administración Pública.

Mediante los elementos teórico-metodológicos que se han descrito en los capítulos de este trabajo, se pretende proporcionar herramientas para que los servidores públicos federales, estatales y municipales, responsables de implementar acciones para la organización y reorganización de funciones y actividades en las áreas de las Administraciones Públicas de México, puedan diseñar los instrumentos e implementar las acciones acordes a sus propias necesidades, y con ello sentar las bases de un desarrollo administrativo eficaz, eficiente, moderno, competitivo y de calidad de las Administraciones Públicas.

La organización contemporánea del hombre ha adoptado distintas características y nombres; empresas privadas o públicas, sindicatos, asociaciones civiles y gobierno, entre otras. Cualquiera que sea su denominación y sus características específicas, en todas subyacen una serie de elementos que le dan sentido y coherencia como organización. Para fines de este trabajo, interesa la organización de las Administraciones Públicas de México, sus dimensiones estructurales, funcionales, personales y los procesos que la caracterizan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde la perspectiva de la Teoría de la Organización³⁹ se plantea un acercamiento a las dimensiones que dan forma y contenido a la organización publiadministrativa.

A este respecto el trabajo extraordinario de Juan Antonio Varona Arciniega, denominado *Organización y Reorganización de las Entidades Locales*⁴⁰, es el esquema conceptual que presenta las premisas, los elementos, las características, los enfoques, los principios y las causas que las Administraciones Públicas de México deben seguir para modernizar sus estructuras.

5.1. PREMISAS BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN.

Antes de hacer referencia a la reorganización de la Administración Pública es conveniente establecer, con una visión más amplia, lo que debe entenderse por organización, para ello deben mencionarse las premisas básicas que aproximen a dicha cuestión:

a) La organización es más que una estructura formal.

Una organización se compone de distintas partes, frecuentemente su concepción se reduce a la parte estructural, o lo que es lo mismo al organigrama o a lo que se representa en él: división del trabajo, canales de comunicación, niveles de autoridad y responsabilidad. La organización en realidad es un sistema complejo en el cual interactúan diversas variables:

³⁹ Harmon, Michael M., y T. Mayer, Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. FCE. México. 1999. p. 91-92.

⁴⁰ Varona Arciniega, Juan Antonio. *Organización y Reorganización de las Entidades Locales*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España, 1998.

- Los objetivos y estrategias.
- La estructura organizativa.
- Los recursos humanos que forman la organización.
- Sus recursos o infraestructura.
- Las habilidades de la organización como conjunto o desempeño.
- Los procesos de trabajo.
- La tecnología.

b) La estrecha interrelación entre la organización y su entorno.

El diseño organizacional debe sentar las bases que permitan la consecución de los fines para los que ha sido creada, para ello, es importante no omitir los factores ambientales que afectan directamente su estabilidad y desarrollo. El intercambio organizacional con proveedores y con agentes políticos, económicos y ecológicos, influyen y pueden ser determinantes para la organización, sea ésta pública o privada.

c) La estrategia debe preceder a la estructura.

Antes de la definición final de la estructura organizacional, precede el diseño de la estrategia, en esta se contemplan los objetivos y la manera de alcanzarlos. El diseño estructural y la evaluación del desempeño organizacional se realiza con referencia a los objetivos para los cuales existe y las estrategias para lograrlos.

d) El cambio de la organización se debe planear.

Las relaciones sociales son parte fundamental de las organizaciones, mediante ellas se pueden conducir cambios organizacionales que faciliten el logro de los



objetivos. Para ello, desde su surgimiento, las organizaciones deben ser objeto de un diseño consciente, y ante los cambios que las afecten la planeación se perfila como una estrategia importante.

e) Las organizaciones públicas tienen características propias.

Las organizaciones públicas, si bien comparten características comunes con las demás organizaciones, tienen características propias que las distinguen de las organizaciones de carácter privado.

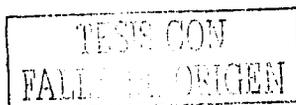
Las organizaciones públicas se sitúan en un ambiente más influido por las condiciones políticas. Son mucho más variadas y heterogéneas que las privadas. Los objetivos que persiguen son, en general, múltiples y están definidos con menor claridad.

Tienden a ser más formales, están sometidas a unos condicionamientos y tienen una menor flexibilidad. Los controles externos suelen ser numerosos y más estrictos que para las organizaciones privadas.

Estas características deben tenerse en cuenta en los intentos de reorganización de las organizaciones públicas.

f) El trabajo de organizar es responsabilidad de la Dirección.

Para cumplir con sus objetivos, un director deberá organizar el equipo humano dividiendo el trabajo, asignando responsabilidades, definiendo niveles de autoridad y formas de coordinación de forma que las actividades puedan desarrollarse de la mejor manera posible, con eficacia y eficiencia.



La organización del equipo humano representa un recurso muy importante para que un director logre los objetivos organizacionales.

5.2. ELEMENTOS DE TODA ORGANIZACIÓN.

Una organización es un ente complejo que no puede reducirse a alguno de sus componentes en particular. Comprender la organización en sentido amplio, exige conocer cada uno de los elementos que la conforman y que interactúan en forma permanente. Entre estos elementos pueden mencionarse los siguientes:

a) La Estrategia.

Se entiende por estrategia la razón de ser, los objetivos y los planes de acción organizacionales. El conjunto de acciones de una organización se orientan al logro de sus objetivos tomando en consideración sus condiciones internas y los factores de su entorno, comprendiendo lo siguiente:

- **Misión:** Es la razón por la cual existe una organización.
- **Objetivo:** Es una situación futura a cuyo logro se orienta la organización.
- **Estrategia:** Es el programa general de acciones y disposiciones sobre la asignación de recursos orientados al logro de los objetivos.
- **Planes:** Son las decisiones específicas acerca de las acciones que se realizarán y los medios que se utilizan para lograr los objetivos.

Si se quiere entender una organización, se tiene que empezar por comprender su estrategia.

b) Los Procesos.

Por procesos debe entenderse la secuencia de actividades diseñadas y ejecutadas coordinadamente para el logro de sus objetivos, se define este término a las actividades específicas de una organización.

Los procesos son la manera en que la organización define su trabajo productivo para elaborar productos o prestar servicios que corresponden a su misión. Obviamente para realizar estos procesos, la organización adoptará la estructura organizativa idónea, se dotará de personal adecuado, integrará los recursos necesarios, etc.

c) La Estructura.

Comúnmente se ve a la organización como una estructura de roles y funciones, ordenados de acuerdo a una división de trabajo, niveles de jerarquía, de autoridad y de responsabilidad.

Muchas veces la estructura organizativa pasa por sinónimo de la organización misma. Sin embargo debemos entender que la estructura es solo uno de los componentes. Por estructura debe entenderse el conjunto de relaciones de trabajo expresamente establecidas para facilitar el logro de los objetivos de la organización, comprende la división del trabajo en unidades

organizativas y puestos, la jerarquía de autoridad y las líneas formales de comunicación.

Los organigramas son una forma de representación gráfica de la estructura. La estructura es el esqueleto, el organigrama es el dibujo del esqueleto, pero ningún organismo es su esqueleto solamente.

Los tipos más frecuentes de estructura organizativa son:

- 1.- **Estructura "Funcional":** Tiene como criterio básico de estructuración la especialidad de la tarea.
- 2.- **Estructura "Divisional":** Tiene como criterio básico los productos de la organización. Dentro de esta clase tenemos estructuras que se dividen por usuarios, por ámbito geográfico, por productos, etc.
- 3.- **Estructura de "Proyecto":** Como su nombre lo indica, tiene como criterio básico la división por proyectos. Son como conjuntos organizados que persiguen el logro de un objetivo definido y que dejan de existir cuando el proyecto finaliza. Es difícil de encontrar en forma pura.
- 4.- **Estructura "Matricial":** Es una estructura que combina dos criterios de estructuración, generalmente una estructura funcional por especialidades con una estructura de proyectos.
- 5.- **Estructura "Híbrida":** El tipo más común de estructura organizativa especialmente en organizaciones de gran complejidad y tamaño, es la híbrida, que combina simultáneamente dos o más de los criterios de estructuración.



Dependiendo de su misión, estrategia y planes una organización adopta una estructura organizativa adecuada.

d) Los Sistemas.

Los sistemas son la forma por medio de la cual una organización maneja la gran variedad de asuntos que tiene que resolver para su funcionamiento de modo totalmente normalizado.

Los sistemas son múltiples y entre ellos podemos destacar:

- 1.- Sistemas de planeación que permiten a la organización definir el rumbo.
- 2.- Sistemas de presupuesto de los recursos necesarios para el funcionamiento de las actividades, tales como: presupuesto de inversión, de gastos, de materiales, de equipos, etc.
- 3.- Sistemas administrativos que permiten manejar las compras, los incentivos, los pagos, los cobros, etc.
- 4.- Sistemas relacionados con los recursos humanos: reclutamiento, selección, empleo, administración de personal, entrenamiento y desarrollo, evaluación del desempeño, promoción, etc.
- 5.- Sistemas de control tales como: contabilidad, control de inversiones, control de gestión, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.- Sistemas de información que apoyan el funcionamiento de los demás sistemas.

Estos sistemas no necesariamente tienen que estar automatizados sino que pueden ser de naturaleza manual.

e) El Personal.

El personal de una organización está formado por los trabajadores de todo tipo y nivel, desempeñan sus labores de acuerdo a una división del trabajo (procesos, estructura, sistemas) para el logro de objetivos comunes (estrategia).

El personal de una organización puede caracterizarse conforme a los siguientes aspectos: La dimensión geográfica; la dimensión de realidad social; la dimensión cualitativa y la dimensión actitudinal.

Entre los elementos demográficos del personal tenemos las características que nos permiten conocerla como población:

- Distribución por edades y sexo.
- Distribución por organizaciones, lugares, niveles, retribución.
- Distribución por profesión, experiencia, tipos de trabajo.
- Dinámicas de ingreso.
- Dinámicas de bajas.
- Dinámica de ascensos y promociones, etc.

Entre las características de sus relaciones sociales podemos considerar:

- Relaciones formales e informales.
- Grupos formales e informales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Pertenencia a asociaciones, clubes, sindicatos, etc.
- Situaciones de conflicto.
- Liderazgo, etc.

Entre las características cualitativas figuran las siguientes:

- Niveles de capacitación.
- Niveles de experiencia, etc.

Entre las características actitudinales figuran las siguientes:

- Niveles de motivación.
- Creencias y valores.
- Actitudes.

El conjunto de estas características configuran el perfil específico de una organización desde el punto de vista de su componente humano.

f) La Dirección.

La dirección es un componente clave de la organización, esta llamado a dinamizar, a mover la organización.

El cuerpo directivo es el elemento clave responsable de la planeación, organización, dirección y control de la organización. Todas estas funciones son esenciales, sin embargo de entre ellas hay que destacar la función de "dirección", un director no puede ser solo un "administrador", las organizaciones de hoy no pueden ser simplemente administradas. Son realidades humanas complejas que se desarrollan en ambientes complejos e inciertos en los que se necesita un liderazgo que tenga la visión necesaria para orientar los esfuerzos, la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

motivación para que ocurran y la conducción para que se mantengan con persistencia.

Entre los aspectos que nos permiten describir la "dirección" de una organización figuran los siguientes:

- Legitimidad en la dirección.
- Formas de acceso a puestos directivos.
- Formas de liderazgo aplicado.
- Estilos de decisión prevalecientes.
- Formas de participación en las decisiones.
- Conducta modelada por los directivos.

La dirección, en resumen, es el factor responsable de la organización como conjunto y del personal que conforma la esencia de la misma.

g) Los Valores.

Los valores compartidos son el conjunto de principios y conceptos guías que orientan a los miembros de la organización y representan creencias motivadoras de la acción.

Entre los descubrimientos recientes de las ciencias y de la práctica directiva tiene un lugar destacado el papel que desempeñan los valores para otorgarle consistencia y personalidad a una organización.

Por ejemplo una empresa de producción, pública o privada, sostiene valores como la productividad, la calidad, la eficiencia, entre otros.

Hay que destacar el papel de los valores como elemento aglutinante, de elemento presente en todas las demás que impregna a toda la organización dándole una consistencia propia.

h) La Infraestructura.

La infraestructura se refiere a los elementos materiales necesarios para el funcionamiento de la organización tales como edificios, instalaciones, terrenos.

Organizar tiene también una dimensión física importante. No es posible organizarse en el vacío físico; toda organización se ubica en un espacio, unas instalaciones, utiliza equipos, etc.

i) El Desempeño.

Este es el factor decisivo, los logros específicos de la organización se miden mediante los resultados que se obtienen a través de la realización de acciones enmarcadas en sus objetivos y en su misión.

El diseño, la dirección y la estrategia organizacional deben fincar el soporte que propicie su buen desempeño.

ELEMENTOS ORGANIZACIONALES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las instituciones públicas tienen peculiaridades organizativas propias y de funcionamiento que deben ser tomadas en cuenta, y que explican las dificultades que origina cualquier medida organizativa en el ámbito administrativo.

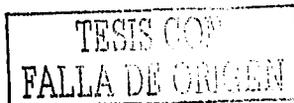
Las instituciones no cumplen entre sí para vender sus servicios dentro de sus respectivas áreas de influencia, por lo que las reformas organizativas se producen por un deseo propio de perfeccionamiento que puede servir para mejorar la atención de los ciudadanos o para resolver algún problema de clara ineficiencia económica en la prestación de un servicio público.

El régimen jurídico y los procedimientos al interior de las instituciones públicas, impone graves restricciones a la implantación y modificación de ciertos modelos organizativos y a la reforma de sus procedimientos.

El mandato político marca el plazo de realización de las actuaciones organizativas: No se pueden abordar planteamientos demasiado extensos e integrales en una legislatura que dura 3 años.

Los colectivos profesionales que trabajan en las instituciones públicas son heterogéneos y sus representantes sindicales se muestran muy fuertes en las negociaciones laborales.

Algunos modelos y metodologías mal trasplantados de la empresa privada han provocado el escepticismo y la cautela de los funcionarios públicos ante las nuevas soluciones organizativas.



5.3.1. Enfoques para la estructuración administrativa.

Lo que aquí se denomina enfoque para la estructuración administrativa es el proceso que va desde las declaraciones de principios organizativos generales, hasta llegar a concretar un modelo organizativo a implantar en la Administración Pública.

Podemos distinguir 4 enfoques diferentes para abordarlo:

a) Enfoque Integral.

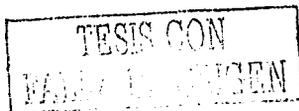
Es un enfoque global que abarca toda la organización, las características principales son:

- Se organiza de arriba a abajo y necesita un plazo largo para su total realización.
- Requiere abundantes y largas discusiones previas con todos los colectivos implicados.
- Predomina la claridad en la jerarquía frente a la claridad en la función.
- Los resultados se ven a mediano o largo plazos.

b) Enfoque por Proyectos.

El enfoque puntual, específico o por proyectos:

- Se organiza de abajo a arriba.
- Plazo corto, pocos meses por proyecto.
- Abordable por áreas independientes y simultáneamente.



- Sin apenas discusión previa se implantan medidas a niveles básicos de la organización.
- Predominio de la claridad en la función para luego pasar a determinar la jerarquía.
- Debe contar con un marco previo de desarrollo o con un órgano coordinador ágil que evite la duplicación o la incoherencia de los diferentes proyectos y marque las prioridades de actuación.
- Los resultados se ven inmediatamente en las áreas afectadas.

c) Proyectos Horizontales de Organización.

- Para un mismo nivel se realizan actuaciones comunes de organización.
- Son difíciles de implantar por la ausencia de un único responsable jerárquico de todos los empleados afectados.
- Refuerzan durante su realización la comunicación entre áreas y la visión global de la organización por parte de los empleados.

d) Procesos de Descentralización.

- Mediante la creación de empresas públicas o de organismos autónomos.
- Son válidos en ciertas áreas y para algunos servicios por su sentido económico o por su necesidad de emplear procedimientos de gestión más ágiles.
- Se parte de una buena situación por la posibilidad de definir un nuevo marco de relaciones laborales y procedimentales.
- Funcionan cuando se cuenta con un buen equipo de dirección profesional.
- Debe cuidarse especialmente el crecimiento de su presupuesto para que no acaben convirtiéndose en fuentes de gasto incontrolado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

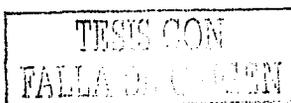
La elección de uno de los enfoques anteriores para llevar a cabo la reorganización administrativa de una institución pública se ha basado hasta ahora en tendencias existentes en el sector público y en las opiniones de los directivos respecto a estos temas.

Los procesos de reorganización integrales fueron habituales a principios de los años ochenta, muchos de estos procesos no consiguieron llevarse a término y sobre la marcha se fueron transformando en proyectos concretos de carácter horizontal que si consiguieron algunos de los objetivos previstos.

A final de la década de los 80 empezaron a cobrar importancia los procesos de reorganización específicos, en muchos casos por el desencanto de procesos integrales dada su falta de operatividad en la mayoría de los casos.

En la actualidad encontramos instituciones públicas en procesos de reorganización administrativa, la mayoría están trabajando con enfoques específicos, por proyectos concretos de organización en ciertas áreas de interés (modernización de algún servicio, o de ciertas áreas, etc.). Los menos abordan planteamientos integrales ordenados (reforma administrativa, planes estratégicos de organización), y el resto actúan con proyectos horizontales o de descentralización.

Después de cualquier proceso organizativo podemos observar que se llega inevitablemente a uno de los cuatro modelos básicos. Destacando que para una institución pública lo más importante es asegurar el trabajo eficaz e independiente de los avatares políticos en los niveles inferiores bajo cualquier circunstancia.



5.3.2. Principios generales de organización.

Toda organización debe responder a los principios clásicos siguientes:

a) Flexibilidad.

Los principios organizativos deben ser en sí mismos y en su aplicación concreta elásticos y susceptibles de ser adoptados a todas las necesidades.

b) Definición.

Es necesario conocer con detalle las tareas, unidades y puestos que componen la estructura organizativa, así como los procedimientos y relaciones de autoridad que existen dentro de la organización.

c) Unidad de Mando.

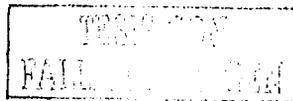
Es uno de los principios clásicos más conocidos. La autoridad sobre cada persona debe ser ejercida por un sólo jefe. El objetivo de este principio es evitar que surjan conflictos de competencias y normativos por la existencia de más de un jefe para ciertos puestos.

d) Unidad de Dirección.

Se encarga de asegurar que se siga un criterio único para cada grupo de actividades dirigidas a un mismo objetivo, de forma que la organización actúe de manera idéntica cuando se encuentre en situaciones iguales.

e) Autoridad y Responsabilidad.

La cesión de responsabilidad debe ir ligada a una delegación proporcional de autoridad, de manera que, si a un empleado se le va a exigir que responda ciertas tareas, debe dotársele de la capacidad de decisión necesaria para conseguir los objetivos que se le exijan.



f) Extensión del Control.

Existe un límite físico de subordinados que un jefe puede dirigir y controlar correctamente.

g) Homogeneidad de las Tareas.

Al diseñar puestos nuevos o distribuir tareas entre puestos existentes debe cuidarse que dichas tareas sean para cada empleado lo más homogéneas posibles. De este principio se derivan consecuencias sobre la especialización y la división del trabajo.

h) Localización de la Autoridad.

La autoridad debe estar situada en el organigrama en la posición más adecuada para obtener la máxima eficacia en las decisiones.

i) Presencia de la Autoridad.

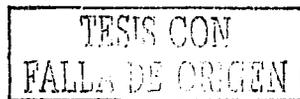
Se debe garantizar la sustitución de la autoridad en caso de ausencia del titular.

j) Graduación de la Autoridad.

El contenido y la amplitud de la autoridad que poseen los diferentes puestos de la jefatura decrecen cuanto más están mas cercanos al vértice de la pirámide organizativa.

k) Equilibrio.

Debe buscarse el equilibrio entre el desarrollo vertical y horizontal de la organización, entre la amplitud y el contenido de los puestos de trabajo.



5.4. CAUSAS QUE ORIGINAN LA NECESIDAD DE REORGANIZAR.

El medio ambiente que rodea las organizaciones es determinante en su conformación interna y en su desempeño. Factores políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos, nacionales e internacionales influyen en las decisiones y acciones que se implementan.

A continuación se plantea brevemente de donde surge la necesidad de reorganizar. Aunque se considera por separado cada aspecto, se debe estar consciente que en la dinámica real, estos cambios rara vez se presentan separados:

a) Adaptación a Cambios Ambientales:

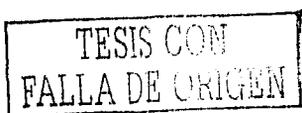
El ambiente de una organización está representado por todas aquellas condiciones que la afectan, y sobre las cuales la organización misma no tiene posibilidades de control directo.

Este ambiente puede ser de carácter general como por ejemplo las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del país, las que representan un ambiente general.

Sin embargo, mucho más influyen las características del ambiente específico dentro del cual se ubica la organización. En una Administración Pública las condiciones políticas, tales como las alianzas entre fuerzas políticas, la cercanía de un cambio de gobierno, la opinión pública influye de manera más directa.

b) Adaptación a Cambios Internos:

Estos cambios se presentan debido a los siguientes factores:



- **Por ajustes al cambio de estrategia.**

Cualquier cambio en la estrategia (misión, estrategia, planes, etc.) debe tener como consecuencia cambios más o menos importantes en los diversos componentes de la organización.

- **Por cambios en la tecnología.**

La introducción de innovaciones como producto de avances tecnológicos y de competencia tiene un ritmo bastante rápido. Hoy en día, el bajo costo de las computadoras personales, su facilidad de manejo gracias a programas de uso sencillo para el usuario, la posibilidad de concretarlos en redes que comparten recursos e intercambian información, ha producido una auténtica revolución en las formas de trabajar. Ahora el trabajo de los profesionales es más autónomo, no es necesario que recurran a mecanógrafas, dibujantes o asistentes. Los procesos de trabajo cambiaron de velocidad, ritmo y calidad del producto final.

Los cambios en la tecnología, tanto aplicada en la producción o a la administración, obligan a cambiar las formas de organización. Un cambio tecnológico significativo exige reorganizaciones importantes. Muchos cambios graduales en la tecnología obligan a una adaptación progresiva, que a la larga conduce a reorganizaciones relevantes.

- **Por cambios en la gente.**

Podemos distinguir dos tipos de cambios en el factor humano que repercuten en las organizaciones y las hacen cambiar. El primer tipo de cambios es el cambio general que han sufrido las personas en lo que se refiere a sus niveles crecientes de capacitación, al surgimiento de nuevas actitudes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con personas más capacitadas e informadas, con mayores niveles de aspiración, con motivación al logro y deseo de autonomía y participación no es posible mantener la vigencia de modos de trabajo rutinarios, estrechos y estilos de tomar decisiones que no recurran a alguna forma de participación. En general, hoy se aspira a que las organizaciones sean lugares de trabajo con "calidad de vida", que no sean simples lugares para trabajar, sino cuerpos sociales de los cuales se forma parte.

Por otra parte hay que tener en cuenta que las personas aprenden, se desarrollan, se identifican con la organización, todo esto como producto de acciones realizadas por la organización misma. Con el tiempo el personal no es el mismo, ha cambiado, se ha desarrollado y obliga a la organización a cambiar.

- **Por ajustes debidos a la "edad" de la organización.**

Las organizaciones tienen una historia, una trayectoria evolutiva que pasa por distintas fases en su desarrollo. En general, las organizaciones cuando comienzan se encuentran en una etapa de descubrimiento, de creación, de innovación.

Con el tiempo las organizaciones se van institucionalizando, van adoptando normas y procedimientos, las estructuras se hacen más permanentes, desarrollan tradiciones y valores que las apoyan.

Puede darse el caso que las organizaciones pierdan flexibilidad y vitalidad, incluso, pierdan de vista sus objetivos iniciales para convertirse en fines en sí mismas, olvidando que son el medio para conseguir algo. En estas circunstancias la búsqueda de un rejuvenecimiento de la organización, puede ser un factor poderoso que obligue a reorganizaciones profundas.

- **Por ajustes a cambios de tamaño.**

La modificación de tamaño introduce un factor importante de cambio. Una organización con pocas personas puede adoptar una estructura organizativa poco definida, procesos de trabajo pocos especializados, sistemas gerenciales flexibles y participativos.

En la medida que el número de integrantes aumenta es preciso introducir cambios progresivos, definir mejor la estructura organizativa, especializar los procesos de trabajo, normalizar e institucionalizar los sistemas de trabajo.

- **Por la búsqueda de mejoras en la consistencia interna.**

Es frecuente que los diversos componentes de la organización cambien a diverso ritmo o que lo hagan de manera inconexa. Son muchas las formas que pueden presentar las inconsistencias internas de una organización. Puede ser que los sistemas hayan cambiado, se hayan hecho más flexibles, pero que los valores de la organización continúen apoyando la tradición y se constituya en un elemento de rigidez.

Puede que la infraestructura de la organización, sus oficinas, mobiliario, equipos, etc., sean los propios de otras épocas, con otras estructuras, personas y sistemas. Habrá que ajustar la infraestructura a las nuevas condiciones.

Puede ocurrir que la dirección integrada por personal no profesional designado por razones ajenas al mérito técnico y de estilo autoritario, no sea compatible con procesos de trabajo altamente tecnificado, y con personal técnico altamente capacitado y motivado.

Con estos ejemplos se ve que las inconsistencias entre los diversos componentes de la organización son otra fuente de posible cambios

organizativos de reorganización, que persigan hacer de la organización un sistema internamente compatible y armónico.

- **Por búsqueda de mejoras en la eficiencia y calidad.**

La búsqueda de mejoras en el desempeño de la organización es otra causa importante de cambios organizativos. Junto con los cambios de estrategia ésta es una de las razones más poderosas para proceder a una reorganización. Si por ejemplo, una empresa produce pérdidas, las causas de este desempeño inadecuado habrán de buscarse no sólo en la estrategia sino también habrá que indagar en su organización para ver si esta tiene las características adecuadas.

5.5. FACTORES QUE DEBEN CONSIDERARSE EN LOS PROCESOS DE REORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Dadas las características propias de las organizaciones públicas, se extraen una serie de importantes consecuencias y recomendaciones que deben ser tomadas en cuenta en todo proceso de reorganización:

- Un proceso de reorganización en organizaciones públicas es más difícil, está sujeto a mayores complejidades en su concepción y ejecución, que en organizaciones privadas.
- Todos los aspectos de un proceso de reorganización deben ser mejor analizados y planeados en el caso de las organizaciones públicas. Teniendo clara la prioridad, importancia y consecuencias de cada acción que se vaya a emprender.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- La continuidad necesaria para que un proceso de reorganización tenga éxito debe cuidarse muy especialmente. La continuidad de esfuerzos no puede darse por garantizada, es preciso buscarla expresamente.
- En el proceso de reorganización de la Administración Pública debe cuidarse muy especialmente la negociación entre los diversos intereses, en aras de lograr la concertación de los mismos.
- Tanto en el diseño organizativo como la ejecución del proceso de cambio deben tomarse en cuenta las disposiciones legales que las condicionan.
- En todo esfuerzo de reorganización es preciso de conciliar la racionalidad gerencial y administrativa con los factores políticos característicos del contexto público.
- Como consecuencia necesaria del escrutinio y control a los que está sometido cualquier proyecto de reorganización, es necesario que se asegure la "transparencia" de todo lo que se diseñe y realice.
- Las actuaciones deben realizarse por áreas sucesivas, de manera que no se mantengan abiertos demasiados frentes simultáneamente.
- Medir los resultados de las reformas de la mejor manera posible: Reducción del gasto, disminución de categorías, grado de satisfacción de los empleados, encuesta de clima organizacional.

5.5.1. Elementos para la Reorganización en las Administraciones Públicas.

Las condiciones para el éxito de un proceso planeado de reorganización no son muy distintas de las otras formas de planeación que involucran aspectos esenciales de la organización, por ello es necesario contar con lo siguiente:

1° Apoyo visible y sostenido del equipo de gobierno.

Es imprescindible. La forma más segura de no llevar a cabo con éxito un proceso de reorganización es considerándolo como la responsabilidad exclusiva del área de organización. Este o los consultores externos que puedan participar en el proceso, deben desempeñar un papel de apoyo técnico que no puede nunca sustituir el papel clave, decisivo, de la dirección de la organización.

2° Visión estratégica.

La planeación de la reorganización debe tener una visión estratégica. El diseño de los numerables detalles es problema del día a día de cada gerente y de las funciones administrativas de la organización. Si se quiere que la planeación de la organización tenga éxito, esta debe preocuparse por resolver los asuntos importantes y fundamentales.

3° Visión global e integral de la organización.

Si la organización es más que su estructura, un plan de reorganización debe garantizar y proporcionar una visión global e integral de la organización.

4° Participación.

La participación debe ser la necesaria para garantizar la incorporación al proceso de las diversas unidades implicadas en los cambios de la organización. La participación en el proceso de planeación hace mucho más fácil la ejecución de planes que se perciben como propios y no como ajenos e impuestos.

5° Flexibilidad.

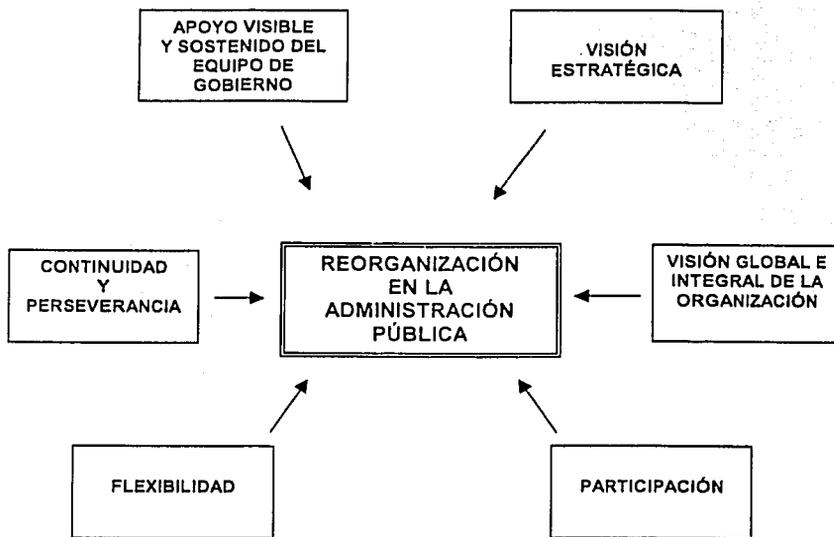
Un plan de reorganización debe ser flexible, no puede ser un esquema rígido que impida el surgimiento de la creatividad y la adaptación a circunstancias siempre cambiantes. Un buen plan de organización debe aclarar el rumbo y ser un instrumento para hacer mejor las cosas con creatividad.

6° Continuidad y perseverancia.

Para que haya logros significativos en materia de organización, hay que descartar cualquier forma de espectacularidad en lo inmediato y sustituir estas actitudes por la continuidad y la perseverancia.

Las organizaciones son cuerpos complejos que tardan en constituirse y en cambiar. Los planes deben tener la permanencia necesaria para que puedan dar los frutos que se esperan.

ELEMENTOS PARA LA REORGANIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



5.6. MODELO ESTRATÉGICO DE LA REINGENIERÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL GOBIERNO DE GUANAJUATO⁴¹.

La esencia de la reingeniería de la administración pública estatal es la actualización y revitalización del servicio público. Eso significa, fundamentalmente, buscar nuevas formas de servir a la ciudadanía por medio de métodos que permitan ofrecer prestaciones de calidad, adecuadas y oportunas, dando a la vez un trato digno y respetuoso a los usuarios, sean éstos personas, organizaciones sociales, gobiernos municipales, empresas u otras instituciones.

Existe la convicción de que éste es el núcleo central de la acción modernizadora de la administración pública, y si se logra tratar de manera acertada, con políticas decididas y sistemas tecnológicos de vanguardia, se pueden dar pasos fundamentales para el desarrollo de los estados de México y Latinoamérica. El caso del estado de Guanajuato es una experiencia de reingeniería de la administración pública que está dando una nueva vitalidad a la gestión y los servicios públicos.

El camino que se propone para mejorar de una manera notable y visible la calidad de los servicios públicos consiste en estimular un cambio acumulativo desde las propias instituciones y organismos que lo componen, y no el de imponer un plan único definido centralmente. Se trata de depositar la confianza en los directivos, los profesionales y los funcionarios de los servicios públicos. Ellos han de ser los protagonistas de este proceso de cambio. Sólo ellos pueden

⁴¹ Ponencia presentada por el Lic. Ramón Muñoz Gutiérrez, en el *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, México, D.F., octubre de 1999. El autor sintetiza la experiencia exitosa de innovación gubernamental del Gobierno de Guanajuato en los años 1996-1999, cuando ocupaba el cargo de Coordinador de Asesores en Desarrollo Gubernamental del Gobernador Vicente Fox Quesada.

(Actualmente es Jefe de la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República).

cambiar realmente el Estado porque le dan vida cotidianamente y conocen como nadie el funcionamiento interno de los organismos que lo componen.

La labor del gobierno estatal consiste entonces en apoyar y estimular estos procesos identificando aquellas áreas más sensibles y difíciles, donde existen limitaciones de tipo legal, financiero o político que impiden avanzar, luego intervenir ahí para remover los obstáculos y generar las condiciones propicias para el cambio. Junto con ello, el gobierno también está encargado de asegurar la continuidad de este proceso, darle coherencia y conducción.

La forma en que los servidores públicos entregan sus prestaciones y atienden a los usuarios es un momento clave de la relación entre la ciudadanía y el gobierno estatal. En ese instante las personas ponen a prueba si el gobierno se preocupa verdaderamente por ellos, si les da el trato que se merecen y les otorga los servicios que necesitan. Ahí se constata cuánto pesan los derechos de cada uno como ciudadano.

Si se quiere que se transforme efectivamente la administración pública se debe actuar en este nivel y proponerse objetivos ambiciosos. En el gobierno de los estados se pueden hacer bien las cosas, para aspirar a la excelencia y generar productos de primera calidad, se debe ser cordial y amable, ser buenos Gobernantes y administradores a la vez; podemos ser, en definitiva, exigentes con nosotros mismos.

Estas fueron las ideas que inspiraron la acción del gabinete de gobierno de Guanajuato en el otoño de 1996. El balance a la fecha es positivo, varias unidades gubernamentales han obtenido reconocimientos que premian su esfuerzo por alcanzar la calidad en sus procesos. El trato directo entre dependencias y ciudadanía se han pulido notablemente, de tal manera que el

camino para conseguir un servicio público del gobierno es ahora eficiente y eficaz.

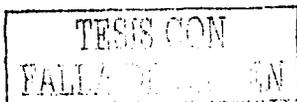
El espíritu con el que arrancaron se tradujo en resultados concretos al exterior; pero también al interior del gobierno, los empleados, los clientes internos se contagiaron de la necesidad de una nueva cultura organizacional que mejoró desde sus herramientas de trabajo hasta su espacio laboral.

Este testimonio da cuenta del largo e intenso proceso que se ha seguido por la ruta de la calidad, para alcanzar una administración pública que se refleje en la mejor atención a las necesidades de la ciudadanía, y sobre todo para alcanzar un buen gobierno.

EL PROCESO DE CALIDAD EN EL GOBIERNO DE GUANAJUATO: IMPULSO Y LEGITIMACIÓN 1996-1999.

El manantial del que surgió el ánimo de renovar la Administración Pública de Guanajuato, fue el que se creó desde una combinación virtuosa, en el tiempo y el espacio propicios: la propuesta de un candidato en campaña (1995) y los anhelos de mejora social de una ciudadanía cada vez más demandante de su gobierno.

Una vez logrado el éxito primario, con un liderazgo social reciamente afianzado, el desafío de instaurar el Proceso de calidad en el Gobierno de Guanajuato dejó ver sus contornos, distantes y todavía imprecisos. Pero también sus senderos de viabilidad. La empresa original, entonces, fue hacer practicables esos caminos, apenas visualizados.



Luego de la exposición pública de los "Cinco Retos de Gobierno", líneas básicas de orientación estatal, de gran alcance colectivo, la energía del gobierno encabezado por el gobernado del Estado, Vicente Fox Quesada se enfocó a construir las bases de la transformación propuesta.

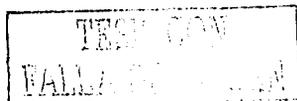
El horizonte era halagüeño, tanto porque la resolución se generalizó entre el equipo de Gobierno como por la ilusión social del Cambio, así, con mayúscula. Las expectativas encendidas y la confianza depositada por los ciudadanos fueron colmadas. En todo caso, las sucesivas mediciones públicas así lo acreditan.

Ha habido grandes conquistas, pero ellas mismas ayudan a evitar cualquier autocomplacencia al hacer evidente lo que falta para consolidar los procesos de reforma.

Es trascendental, sin embargo, que la ciudadanía dé indicios de comprender que el proceso es profundo y la intención honesta. Consecuentemente, no regatea reconocimientos ni da muestras de impaciencia. Pero es crucial, para la sociedad misma y para los procesos de transformación de la administración pública, no defraudarla.

1.- El Arranque: una Visión, una Misión.

Fue el doce de junio de 1996 cuando se hizo posible dar cima a las muchas apetencias de aplicar con urgencia los procesos de innovación. Una derivación particular ha sido el compromiso por la calidad total en la administración pública estatal. El instrumento supremo que se concibió fue el de la Institución Guanajuato para la Calidad, A. C. (IGC), con la misión de promover una cultura



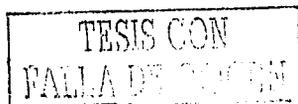
de la calidad en Guanajuato dentro del gobierno, aunque no sólo ahí, mediante la fundación del Premio Guanajuato a la Calidad y la Certificación-GTO 2000.

El Modelo de Calidad Total, diseñado por la (IGC), comprende criterios fundamentales como el liderazgo, las estrategias de políticas de planeación, el desarrollo integral del personal, la administración de recursos, y lo central, que es la revisión y el rediseño de los procesos. Todo ello, encaminado a reflejarse en la mejora de los resultados de las 27 dependencias que integran el Poder Ejecutivo: La satisfacción a clientes; la satisfacción del personal y el impacto en la sociedad.

Con las bases gubernamentales y sociales bien fundadas, faltaba la delicada parte de instrumentar el proceso ya emprendido para empezar a aplicarlo. Con relación a ello, resultó fundamental el taller liderazgo para la calidad, con enfoques a resultados, impartido durante el mes de mayo de 1997 a 48 candidatos a facilitadores. Estos fueron concebidos como agentes del fomento a la calidad en las dependencias gubernamentales, con una gran iniciativa y capacidad de persuasión para influir en los demás.

El paso siguiente sería imprescindible para garantizar el éxito del proceso: el involucramiento de quienes deberían ser los líderes del objetivo a implantar la nueva cultura y dotar de los medios organizativos del proceso de calidad en el gobierno de Guanajuato, los 27 secretarios del gabinete.

Además de respaldar a los facilitadores, los titulares del gabinete del gobierno se comprometieron a inscribir a su dependencia en el Premio Guanajuato a la Calidad, y a intentar ganarlo; a integrar el equipo o comité directivo para la calidad en su dependencia; a esforzarse por alinear sus valores



personales con los valores de calidad, y a capacitarse y promover la capacitación del personal a su cargo en los conceptos y herramientas de la calidad.

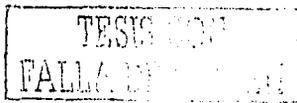
Desde dentro de la administración, se comisionó a la Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental como responsable de organizar los esfuerzos por medio del Programa de Impulso a la Mejora de los Servicios, o Programa Corporativo de Calidad del Gobierno del Estado.

2.- Un mejor Gobierno a menor costo.

Para 1999 se pudo demostrar que la experiencia ha sido rica y enriquecedora. Con el aliciente extra de que Guanajuato es el gobierno con mayor desarrollo en la aplicación de las políticas de calidad en la administración pública en México.

Fue natural que, como todo proceso de cambio, el del establecimiento de los procesos de calidad en el gobierno de Guanajuato encontrara a su paso enormes cantidades de escepticismo y resistencia. Del mismo tamaño, y más, tuvo que ser el afán de los facilitadores y titulares del gabinete, y luego de la mayoría del personal, convencidos al fin, para implantar los valores y procedimientos de la cultura de calidad.

De esta suerte, en 1997 una etapa preliminar del proceso tuvo que ser de sensibilización, para lo cual se organizó una serie de conferencias que inició con la disertación de Santiago Roel, autor del libro *Estrategias para un Gobierno Competitivo*. La cantidad de asistentes por conferencia fue muy, importante, unos cuatrocientos en promedio. Complementariamente, se dotó a cada una de las dependencias con una biblioteca básica sobre el tema de la calidad, que ha servido para que con ella trabajen los círculos de estudio del personal.

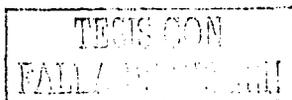


En el terreno organizativo se crearon los Comités Internos de Calidad en cada dependencia, con lo cual se logró involucrar a los directivos para garantizar el cumplimiento de las metas. Así, éstos quedaron como responsables de marcar líneas, validar mejoras y estrategias y suministrar los apoyos requeridos. En tanto, los facilitadores aportaron elementos para el diagnóstico, las estrategias y las acciones, supervisando la aplicación de estas últimas. A la red de 27 facilitadores, titulares, se agregaron redes internas de facilitadores de apoyo en las dependencias más grandes, como las Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, Obras Públicas, Desarrollo Económico y la Procuraduría de Justicia.

Contra la inercia general de los gobiernos, que mucho ha tenido de autocomplaciente, para hacer avanzar el proyecto de calidad se rompieron los paradigmas al establecer una evaluación de los servicios públicos a fin de medir el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto a ellos. Aunque la medición no se quedó sólo en los clientes externos, sino que incluyó a los clientes internos. Si bien esta encuesta ya se había hecho en 1996, para 1997 se consiguió automatizarla y duplicar su cobertura, a 11 mil 108 empleados.

La medida de la satisfacción a clientes externos e internos ya es una política permanente el mínimo debe ser 8 en una escala de 10, e incluso forma parte de las metas de los titulares de las dependencias, al ser un componente de su compensación anual del 20 por ciento. Al efecto se creó una herramienta, *Intragob*, con iguales criterios que los del Premio Guanajuato para la Calidad, que es útil también para generar información cuantitativa del avance general del gobierno.

Un recurso indispensable ha sido el de la difusión del proceso de calidad y sus contenidos para incrementar el grado de sensibilización. Una herramienta,



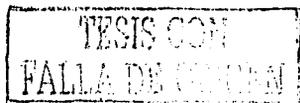
entre otras, ha sido la edición de la revista *Gobierno de Calidad*, que ha tenido una gran demanda.

En todas las dependencias se ha mantenido el énfasis en el conocimiento de las políticas de calidad para instituir la cultura de la calidad total a fin de avanzar en la construcción de un buen gobierno. Al mismo tiempo, en mejorar continuamente los procesos de trabajo y servicios con el objetivo de superar las expectativas de los usuarios, suprimir las fallas, ajustarse a tiempos razonables y mantener la calidez en el servicio.

La difusión incluye el conocimiento de los pilares de la cultura de calidad: orientación al usuario; disposición de información suficiente para la toma de decisiones; el enfoque de prevención y el enfoque de sistemas. Pero también el conocimiento de sus medidas, para evaluar el rendimiento concreto: reducción de costos, velocidad de respuesta, eliminación de trámites, elevación del nivel de servicio, ampliación de la cobertura de los servicios y el exilio de la corrupción.

Por supuesto, la capacitación ha sido el cimiento sobre el que se ha podido erigirla construcción del proceso. A los facilitadores se les capacitó con un Diplomado en Calidad Total, a cargo del ITESM; con un curso sobre las 6 S's; con otro en planeación estratégica, y uno más sobre las siete herramientas de la calidad, básicamente. Al personal se le impartió una sucesión de 15 conferencias sobre la calidad, un programa sobre las 6 S's y el reconocimiento a las aportaciones de mejora. Otro producto destacable fue el haber arraigado la cultura y metodología de la planeación para la calidad, luego de superar algunos yerros e instrumentar la capacitación idónea.

Como parte de un diagnóstico de doble utilidad, durante 1998, un equipo de trabajo se dedicó a elaborar las cartas de procesos. Al describir éstas, se



logró integrar un Catálogo de Servicios de Ventanilla, insumo invaluable para el servicio de la ciudadanía: "Guanajuato en línea", por Lada 800.

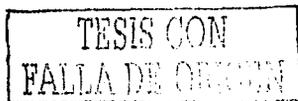
1999 fue concebido como el año de la consolidación, por dos poderosas razones. Una de orden estratégico: si no se apuntalan los procesos, y si se entra en un paréntesis por elementos de índole política, exógena a la de la dinámica innovadora, los retrasos podrían ser muy onerosos en recursos y en tiempo. Otra del orden táctico, e incluso didáctico: el establecimiento de la cultura de la calidad, en términos organizativos y culturales, permitirá arraigar social e institucionalmente los cambios, retroalimentándolos; en tanto que su retardo podría ser desalentador, e incluso llegar a conspirar contra ellos.

3.- Las recompensas y las esperanzas.

Dicen por ahí que nada se parece al triunfo. Y mientras que a éste le sobran padres, el fracaso es huérfano. Lo cierto es que el entusiasmo debido al éxito, siendo grande, siempre tiene un *plus* cuando el esfuerzo es más intenso. Hasta podría decirse que es el aura de la calidad. Felizmente, las satisfacciones llegaron pronto, y desde entonces han ido en aumento, representando ya un círculo virtuoso a favor de la calidad total.

Para 1997 hubo 107 unidades gubernamentales participantes en el premio Guanajuato a la Calidad, Dieciséis pasaron a ser finalistas, y cuatro ganadoras: COFOCE, CEASG y las Direcciones de Infraestructura Vial, y de Empleo y Capacitación.

Al año siguiente las participaciones crecieron a 137, y también las unidades ganadoras, a seis: Coordinación de Planeación Económica, Dirección



de Tránsito, ISSEG, CERESO de san Miguel de Allende, IVEG, Registro Público de la Propiedad de León. Y los primeros a nivel municipal: el DIF de Villagrán y el Comité de Agua de Salamanca.

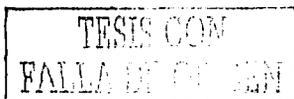
En 1999 las unidades que se inscribieron para obtener la certificación GTO 2000 son numerosas: 435, involucrando 20 procesos clave. Aunque hay que destacar a las que lo hicieron por la certificación ISO 9002: COFOCE, Centro de Información, ISSEG, Laboratorio Regional de Salud, ICATEG de Celaya, Dirección General de Empleo de la SDE y la Dirección de Servicios Generales de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado.

A la vista de los resultados, la visualización de lo por venir proporciona insumos importantes para tener mejores expectativas. A manera de ejemplo y resumen, vale la pena referir que en sólo tres años ya se logró crear una cultura de la calidad en todas las dependencias del gobierno estatal: si hasta 1998 la inscripción en el Premio Guanajuato a la Calidad era obligatoria, para 1999 dejó de serlo, y se logró, no obstante, la ya referida inscripción histórica.

La buena salud del proceso de calidad en el gobierno de Guanajuato, no sólo es constatable por quien desee hacerlo; también es notoria para el conjunto de nuestros clientes externos, quienes son, al final de cuentas, los que han de dar el juicio definitivo.

4.- Modelo Estratégico de Reingeniería.

El Modelo Estratégico de Reingeniería del Gobierno del Estado de Guanajuato, conceptualmente es el antecedente (o quizá mejor dicho de donde deriva) del



Programa de Mejoramiento de la Administración Pública Estatal: Plan Maestro 1996-2000.

¿Por qué es un Modelo Estratégico?

Porque es esencialmente un modelo de innovación social, hacia el interior de la administración pública estatal. Pretende servir, a manera de un mapa, en la conducción del proceso de cambio.

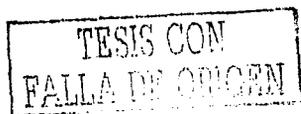
¿Por qué le llamamos reingeniería del gobierno?

Porque pretendemos realizar un movimiento cultural y estructural que reforme radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública estatal, revisualizando todo, desde múltiples perspectivas. El concepto "reingeniería del gobierno" tiene un significado muy amplio y propio para nosotros, no lo encontrarán en ningún libro temático que circule en el medio.

Este movimiento cultural y estructural debe vertebrar, alrededor de un propósito, a los servidores públicos, quienes usando estrategias para el cambio revisualizan los macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar.

5.- Estructura Organizacional.

Se requiere una estructura con menos niveles jerárquicos (planas) para ganar en velocidad y capacidad de respuesta estratégica, que a su vez incremente la credibilidad de la sociedad guanajuatense en el Gobierno del Estado.



Además, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales, por proyecto, es decir por estructuras que permitan incrementar la velocidad de cambio.

6.- Elementos del Propósito.

• Visión y misión compartida:

Hacer de Guanajuato una tierra de oportunidades, es un futuro al que debemos aspirar todos y, estar dispuestos a juntos construirlo. La misión del gobierno y la sociedad guanajuatense está impresa en un cartelón que se exhibe en las oficinas de cada dependencia. En cuanto a la visión, en el Plan Básico de Gobierno aparece lo que pensamos.

Al momento, todos entendemos estos elementos, a tal grado de que se han convertido en guías de nuestra actuación diaria.

• Demandas y prioridades sociales:

La reingeniería del gobierno seguirá siendo exitosa en la medida en que continúe vinculándose a la planeación estratégica de la administración pública y ésta parta de las demandas y prioridades sociales.

• Definición de objetivos:

Les hemos llamado los 5 retos.

- ❖ Buen Gobierno.
- ❖ Desarrollo Económico.
- ❖ Estado de Derecho.
- ❖ Transformación Educativa.
- ❖ Desarrollo Social.



• **Reposicionamiento:**

Los recursos con los que contamos son limitados, no vale la pena pulverizarlos, por tanto nos dimos a la tarea de concentrarlos y lograr una posición clara en la mente de los ciudadanos.

• **Políticas de relación:**

Contamos con políticas claras y bien definidas, desde el punto de vista institucional, para establecer relaciones con los diferentes sectores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares.

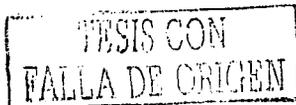
• **Contribución a la nación:**

Superar los desafíos que nos presentan los Cinco Retos sigue siendo nuestra mejor manera de contribuir a la transformación democrática y pacífica de México.

7.- Servidores Públicos.

Los servidores públicos son los que hacen que las cosas sucedan: Los elementos más importantes son:

- *Liderazgo de Calidad:* basado en valores genuinos percibidos como tales por los colaboradores.
- *Nuevos Paradigmas:* lo que más necesitamos es una nueva manera de concebir y visualizar al gobierno (nuevos paradigmas), que respondan a las nuevas necesidades internas y externas.
- *Movilización y Participación:* la movilización y la participación del personal ha permitido que se den los resultados. Hemos facilitado los medios para sumar a todos los servidores públicos en este proceso de cambio.



- *Facultación:* facultar es igual a dar autonomía, a tratar a los demás como adultos, a confiar en ellos. La facultación implicó un desplazamiento de autoridad y responsabilidad y otorgar también los recursos (conocimientos y/o materiales) para el cumplimiento de las tareas.
- *Clima Motivador y Creativo:* el sector público se encuentra ahora en un buen sitio en un lugar donde los servidores públicos enfrentan desafíos y oportunidades (que están en función del servicio de la ciudadanía).
- *Desarrollo Personal:* el desarrollo personal requiere de una plataforma de credibilidad y de confianza, hemos capacitado líderes que se ocupan del crecimiento de su gente, y ellos a su vez han ofrecido un mejor servicio a los ciudadanos.
- *Seguridad e Higiene:* la limpieza del lugar de trabajo, la gestión de la agenda, el pago de la nómina, la prevención de accidentes laborales, el mantenimiento de los equipos y las instalaciones, etc. Todos estos factores han sido administrados como procesos que se tradujeron en servicios dignos para los servidores públicos.
- *Involucramiento Sindical:* es una utopía suponer que es posible lograr reformas radicales y logros espectaculares al margen o sin la participación de las estructuras sindicales; por eso en el sindicato de los trabajadores del sector Salud ya están caminando con calidad.

8.- Estrategias para el Cambio.

Hemos propuesto estrategias globales, innovadoras, futuristas que nos diferencian y proporcionan una ventaja competitiva. Algunas de las estrategias más importantes son:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *Administración por Calidad:* Los criterios del Premio Guanajuato a la Calidad, son los elementos que nos han permitido revisar, evaluar, y reconocer el nivel de calidad total que como administración pública tenemos. Participamos con la Institución Guanajuato a la Calidad en el diseño de un modelo en material de evaluación y premiación de la calidad total en el ámbito de la administración pública estatal.
- *Federalismo y Municipalización:* El reto fue incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales y del estatal, frente a las demandas de la población: llevar a que los ciudadanos reciban más servicios, con mejor calidad, menores costos y en plazos más cortos. Esencialmente la descentralización de poder, facultades y recursos.

¿Qué es el Aseguramiento de Calidad en instituciones gubernativas? Certificación GTO 2000.

Hace sólo dos años era difícil creer que una organización de gobierno quisiera implementar un Sistema de Aseguramiento de Calidad (SAC).

El aseguramiento de calidad, según la definición de ISO 8402:1994 es el: conjunto de actividades planeadas y sistemáticas implantadas dentro del sistema de calidad y demostradas según se requiera.

Y un sistema de calidad, según la misma norma es: la estructura organizacional, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para implantar la administración de calidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De aquí que el aseguramiento de calidad deba ser un elemento del sistema de calidad, y que las actividades desarrolladas dentro del mismo deben estar planeadas, lo cual se demuestra por medio de la documentación del proceso. Un sistema de calidad robusto debe contar entre sus elementos con el aseguramiento de calidad.

E. W. Deming y J. M. Juran a lo largo de toda su obra sobre calidad total hablan sobre la importancia de controlar la variación de los procesos. La documentación de las actividades es una de las formas para lograrlo, al definir por escrito el cómo hacer las cosas se evita que cada quien actúe de manera diferente para generar el mismo servicio. El resultado final es un servicio más uniforme, con menos variación.

Las organizaciones gubernativas de nuestro estado se percataron de lo anterior y decidieron implementar el sistema de aseguramiento de calidad en varias de ellas.

Se ha desarrollado el Taller-Asesoría para la implementación de un sistema de aseguramiento de calidad de acuerdo a la guía técnica GTO-2000-3:1997 IGC. Esta guía establece los elementos ISO-9001:1994. Esto quiere decir que GTO-2000-3:1997 IGC, es el paso anterior para las organizaciones que quieren llegar a implementar ISO-9001:1994, ISO-9002:1994 e ISO-9003:1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El plan del Taller-Asesoría ha consistido en las siguientes etapas:

ETAPA		MES							
		MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT
I.	Capacitación en GTO-2000 a la Dirección y Mandos medios.	✓	✓						
II.	Creación del comité de calidad.		✓						
III.	Creación del plan de calidad y de equipos de trabajo.		✓	✓					
IV.	Elaboración del Manual de Calidad.		✓	✓	✓				
V.	Elaboración de Procedimientos.			✓	✓				
VI.	Elaboración de instrucciones y especificaciones.			✓	✓				
VII.	Implementación del sistema.			✓	✓	✓	✓		
VIII.	Capacitación de auditores internos.							✓	
IX.	Primera Auditoría Interna.							✓	
X.	Implementación de acciones correctivas.								✓
XI.	Segunda Auditoría Interna.								✓

La descripción de cada etapa es la siguiente:

ETAPA		OBJETIVOS
I.	Capacitación en GTO-2000 a la Dirección y Mandos medios.	Llevar a cabo la capacitación en GTO-2000. Se realizarán sesiones de trabajo para el conocimiento y análisis de la Guía Técnica GTO-2000. Identificando la aplicación de cada requerimiento a la organización y elaborando la matriz de responsabilidades.
II.	Creación del comité de calidad.	Definir los miembros del comité de calidad.
III.	Creación del plan de calidad y de equipos de trabajo.	Elaborar el programa general de implementación y se comienza la planeación para la implementación en cada área. Se define el proceso y los procedimientos a elaborar. Establecer los recursos necesarios para ello. Definir los equipos de trabajo para la elaboración de los procedimientos necesarios.
IV.	Elaboración del Manual de Calidad.	Que la dirección y jefes de áreas elaboren el Manual de Calidad de acuerdo a GTO-2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

		Dándose las directrices para la elaboración de un Manual de Calidad.
V.	Elaboración de Procedimientos.	Que los responsables de área y sus equipos de trabajo elaboren los procedimientos de acuerdo al programa establecido. Dándose los lineamientos para la elaboración de un procedimiento.
VI.	Elaboración de instrucciones y especificaciones.	Donde se requiera se elaborarán instrucciones de trabajo y especificaciones.
VII.	Implementación del sistema.	Paralelamente a la elaboración de la documentación se realizará la implementación de los nuevos procedimientos e instrucciones de trabajo que se vayan generando.
VIII.	Capacitación de auditores internos.	Capacitar a las personas que serán los auditores internos.
IX.	Primera Auditoría Interna.	Como lo requiere GTO-2000, se efectuará la auditoría interna para verificar el estado del sistema implementado.
X.	Implementación de acciones correctivas.	Implementar las acciones correctivas, generadas de los hallazgos de la auditoría interna.
XI.	Segunda Auditoría Interna.	Dependiendo de los resultados de la primera auditoría interna, se lleva a cabo una segunda auditoría para verificar la implementación de las acciones correctivas.

Como puede observarse, una vez que el Taller-Asesoría termina, las organizaciones participantes solicitarán su auditoría de certificación a la IGC.

9.- Resultados.

En la actualidad ya existe una organización certificada en GTO-2000: la Dirección General de Tránsito y Transporte, con el proceso de expedición de licencias a través de sistema computarizado.

Y otras más van, en este momento, adelantadas al plan de implementación ya mostrado, como son: Registro Público de la ciudad de León, Guanajuato y

CODEREG en su proceso de evaluación de proyectos internos, esperándose que logren su certificación antes del tiempo programado.

CASO DE ÉXITO 1: LA DGRMSG Y EL ISO 9002:

Dos objetivos de calidad, uno estratégico y otro particular, se propuso la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales para 1998, ambos se alcanzaron.

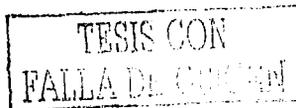
Esos objetivos fueron, primero, mejorar la organización y la calidad, y luego, dentro de éste, conquistar la certificación ISO 9002. El proceso debió ser muy dinámico y exigente para llegar a culminarlo.

A) Preliminares.

Si bien, dentro de los objetivos estratégicos de la programación de 1998, se incluían acciones para mejorar organización y calidad de la DGRMSG, no pudo ser sino hasta entrado el segundo semestre cuando se concluyó que había que diseñar e implantar un Sistema Integral de Calidad Total propio. Esto respondía puntualmente a los lineamientos establecidos por la administración estatal.

El punto de partida fue un examen absolutamente escrupuloso y veraz, con el fin de que fuera verdaderamente útil a los propósitos planteados.

De esta manera, se pudo concluir que: no había una cultura de la calidad, común y arraigada, entre todo el personal; no había documentación suficiente y actualizada de los componentes fundamentales de la Dirección —estructura,



procesos y personas-; y que la extensión de la Dirección -240 personas, entre las direcciones de área y la general- exigía una reconceptualización para la calidad.

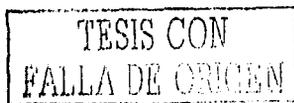
Se verificó que prácticamente había que partir de cero, a consecuencia de los nullos antecedentes de proyectos similares. Y hubo de hacerse cargo de la vastedad del esfuerzo que se requería, en virtud del profundo cambio en formas de trabajo y actitudes que exigía al personal la implantación de un sistema de calidad. Para completar en cuadro estaba lo angosto del plazo propuesto: un año.

B) La Construcción del Sistema.

Para confeccionar las bases del Sistema, se concluyó que éstas deberían tener componentes indispensables para poder pasar la prueba de la realidad: comprender a todos los elementos de la Dirección, áreas y niveles; la participación de todo el personal en el diseño e implantación del sistema; el establecimiento explícito del mayor compromiso de directivos y supervisores; el énfasis a la capacitación idónea general; la difusión interna, con la debida oportunidad, de contenidos y logros, y la documentación de cada etapa del proceso para propiciar la mejora continua.

La organización precisa para las metas propuestas, partió de la formación del Comité de Calidad, en el que se integraron todos los directivos y representantes de las áreas de la Dirección y quedó presidido por el director general.

Este Comité Trabajó en la planeación del proyecto, el cual quedó confeccionado sobre cuatro ejes fundamentales: 1. La planeación estratégica de la Dirección para dar sentido, rumbo y unidad a las acciones del Sistema; 2. La



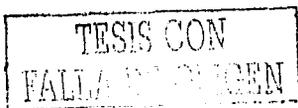
descripción de los elementos estructurales de la organización, procesos, personas, y puestos, para actuar sobre ellos y optimizarlos; 3. La implantación de una herramienta suficiente para sistematizar, estandarizar y sostener la calidad de los procesos, adicionalmente certificada por un organismo externo de probado prestigio; 4. El cambio de ambiente de trabajo para generar un clima de apertura, aceptación del cambio y mejora de la calidad se vida laboral. Cada una de estas líneas de acción se tradujo en un programa de trabajo.

Para garantizar la realización de estas tareas, se constituyó un equipo operativo del proyecto, en el cual se incluyeron a los supervisores de mayor jerarquía, uno por cada una de las cinco direcciones de área. Uno de ellos fue nombrado representante de la dirección general, y al mismo tiempo jefe de aseguramiento de la calidad. Este equipo debe rendir cuentas al Comité de Calidad.

C) Operación y logros.

Para la planeación estratégica, se empezó por definir la misión, visión, valores y política de calidad. Luego se definieron los objetivos y metas estratégicas, para luego definir la imagen corporativa de la Dirección del proyecto. En función de la ubicación objetiva del esfuerzo y sus necesidades de afinación fueron muy importantes la aplicación de una encuesta a clientes de la DGRMSG y la aplicación del programa de *Benchmarking* por medio del conocimiento de empresas ya certificadas.

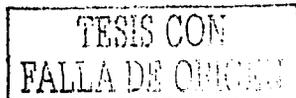
Una materia prima indispensable ha sido la comunicación, tanto de la naturaleza y alcance del proyecto, como de la filosofía que lo anima, tanto para responder al interés general como para proporcionar elementos básicos en la toma de las decisiones que a cada uno compete.



El programa de mejora continua concluyó su etapa principal tonel diagnóstico y rediseño de la organización. Pero, para que ello fuera posible hubo que pasar transversalmente por diversos momentos, como la capacitación de directivos y supervisores para la mejora de la calidad, y la del equipo operativo en técnicas para la descripción de la organización. Fue posible elaborar entonces: descripciones de puestos por procesos, cartas de proceso, organigramas reales, un inventario de recursos humanos e interpretar una encuesta de clima de organización.

En el logro de la certificación ISO 9002, el desafío, los medios y el éxito siempre fueron colectivos: capacitación de directivos y supervisores en los principales aspectos de la Norma ISO 9002; capacitación de todo el personal en el curso básico del sistema de calidad; la documentación y las auditorías internas del sistema de calidad; la preauditoría y auditoría de certificación; para culminar con la recepción del certificado, y el justo festejo general. Respecto al ISO 9002 vale la pena detenerse un poco para dar idea de la dimensión de la conquista. Todo el proceso inició a mediados de noviembre de 1998, para terminar el 28 de julio de 1999. Es decir, luego de descontar periodos vacacionales, el esfuerzo representó sólo 7 meses de trabajo efectivo. Suplementariamente, es importante señalar que esta norma está fuertemente enfocada a procesos industriales, y no siempre es felizmente traducida para hacerla aplicable a las realidades de las prestación de los servicios públicos. La adaptación exigió esfuerzos importantes del equipo operativo y la asesoría de un consultoría externa.

Al final, el programa de orden, seguridad y limpieza ha alcanzado las metas de mejora del clima organizacional, de aceptación del cambio y de adopción de la nueva filosofía del trabajo para simplificar las cosas y mejorar los procesos, e incluso implantar unos nuevos. Las actividades han incluido: la



sensibilización a todo el personal; la capacitación general del manejo de las 6 S's; el programa de auditorías mensuales a todos los lugares de trabajo y la publicación de sus resultados; el reconocimiento semestral a los mejores; la entrega de uniformes y calzado a todo el personal, incluyendo directivos; así como la «desprivatización» de las oficinas de los jefes, retirando las cortinas que tenían.

En el conjunto de acciones para implantar el Sistema Integral de Calidad Total en la DGRMSG, el papel que a jugado la revista "Notigrafías" ha sido crucial, como invaluable instrumento para mantener la comunicación interna.

CASO DE ÉXITO 2: EN EL ISSEG SE VIVE UNA EXPERIENCIA DE CALIDAD.

La necesidad de alcanzar un servicio con calidad al cliente surgió como una propuesta del director, preocupado por integrar un equipo de trabajo que propusiera a todos niveles una planeación estratégica con el fin de constituirnos en el mejor Instituto de Seguridad Social del país.

El inicio no fue fácil porque había muchas reticencias al cambio, pero había que adoptar un sistema de calidad porque el reto era grande.

¿Por qué adoptar un sistema de calidad? En primer lugar porque permite una mejor organización para el trabajo, identifica claramente la responsabilidad de cada persona en relación con la calidad y, en consecuencia, mejora la efectividad de la administración de la institución, que puede ser vista como nuestra casa de trabajo. Esto permitió, a la vez, contribuir al Plan de Calidad Total del Gobierno del Estado, y fortalecer al mismo tiempo la cultura de calidad a todos los niveles de la organización.



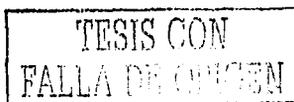
¿Cuál fue el propósito final? Enfocar los esfuerzos de todos a la satisfacción del cliente, y asegurar que las expectativas de los clientes fueran satisfechas, pero al mismo tiempo, permitió prevenir problemas en los procesos.

Al mismo tiempo, y no menos importante, el adoptar el sistema de calidad permitió reducir costos ya que se pudo identificar áreas susceptibles de lograr beneficios financieros por medio de un control más efectivo; mejoró la imagen ante los clientes y proveedores demostrando que podían confiar en la relación comercial con la institución; aumentó la confianza para mantener el liderazgo en el mercado farmacéutico del estado, y finalmente permitió asegurar el fortalecimiento continuo del fondo de pensiones estatal.

El concepto de calidad para nosotros es, fundamentalmente, buscar la satisfacción del cliente, y al mismo tiempo, establecer una cultura al hábito de hacer las cosas cada vez mejor; basados en el hecho de que todos queremos estar mejor continuamente. Así que, hay que hacer las cosas bien y cada vez mejor.

Uno de los objetivos fundamentales es la mejora continua, haciendo un uso adecuado de los recursos de todas las áreas, se busca prevenir y evitar errores en los procesos para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los servicios. Con ello se cumple con los compromisos institucionales adquiridos, y satisfacemos y nos anticipamos a las necesidades de nuestros clientes.

Por otra parte, fue primordial contar con el apoyo y compromiso de la dirección, ya que con su liderazgo se creó y estableció el ámbito adecuado para desarrollar el trabajo y se pudo establecer una estructura organizacional para



controlar y supervisar que cada miembro de la institución estuviese involucrado durante todo el proceso de mejora continua.

Con este proceso permanente de capacitación para la calidad el personal se dio cuenta que el trabajo en equipo es fundamental y que es importante documentar lo que se hace, cómo se hace, qué cosa se hace bien, y qué cosas están saliendo mal para solucionarlas. Es decir, identificamos qué debemos aprovechar, qué actitudes debemos cambiar y qué áreas de oportunidad debemos atender de inmediato.

De esta manera, nos propusimos alcanzar ciertas metas que nos permitieran lograr cierto posicionamiento como una organización de calidad para 1999 y nos permitiera participar en el Premio Estatal de Calidad.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes: 1. Se redujo el tiempo de repuesta a las solicitudes de préstamos de 3 días a 5 minutos. 2. Se estableció un Registro Único de Derechohabientes que nos permitió colateralmente realizar el pago de la nómina de los pensionados vía banca electrónica y el pago de prestaciones en la nómina del afiliado. 3. Junto con ello, en atención directa al cliente, se redujo el tiempo de atención a pagos directos en ventanilla: de 30 a 5 minutos; y 4. Se logró la ampliación del servicio de recepción de solicitudes de las 15:30 a las 17:00 hrs.

Por otra parte, ahora se tiene una cobertura de los 46 municipios de estado, y se atiende un promedio de 700 mil clientes por mes. Asimismo, la institución se ha ubicado como una de las mejores cadenas de farmacias en el estado teniendo un desplazamiento de 2.5 millones de piezas por mes. Además se adquieren los productos directamente de los laboratorios más prestigiados del ramo farmacéutico, y se da confianza a los proveedores al considerarlos como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

socios del negocio, ¿resultado final? La confianza de los clientes y lo más importante: los mejores precios del mercado.

Los impactos finales obtenidos se pueden observar a través de un estudio actuarial realizado a la organización: Si se tuviese una crisis financiera, ésta se produciría hasta el año 2006 (a diferencia del anterior indicador: 2003). Además, ahora ya no se tienen faltantes en inventario (el anterior indicador fue de \$300,000.00). Por último, ahora se cubre el 100 por ciento del territorio estatal, superando el 70 por ciento anterior.

Finalmente hemos resuelto problemas de reciclaje y tenemos importantes ahorros tanto de papel, agua y energía eléctrica, y reciclamos todos los desperdicios de empaque y embalaje.

Todo ello trajo como consecuencia obtener los premios de calidad que se propusieron al inicio. ¿Cómo se logró? Con liderazgo, con trabajo en equipo, con compromiso y responsabilidad, es decir, con una nueva cultura: la cultura de la calidad.

¿Cuáles fueron los resultados finales en materia de calidad? Los resultados fueron sumamente satisfactorios; en primer lugar, se obtuvo el Premio Estatal de Calidad 1998, y se ganó el Premio INTRAGOB 1998. Al mismo tiempo, se obtuvo el reconocimiento del Premio Mereser 1998 de la Secretaría de Gobierno, la certificación ISO 9002 del área comercial, y la certificación GTO 2000 en la misma área y finalmente, pero no al último, la segunda etapa del Premio Nacional de Calidad 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONSIDERACIONES FINALES

El tema de la modernización del Estado ha aparecido en forma recurrente en el discurso político de los últimos tiempos. El ciudadano común tiene una percepción de las Administraciones Públicas como ineficientes, con exceso de trámites irracionales, mala atención del público, papeleo innecesario, funcionarios poco calificados y negligentes. Sin entrar a discutir esta apreciación, debe reconocerse que es muy probable que dicho ciudadano vea con escepticismo cualquier planteamiento sobre la materia y piense que es un discurso repetido.

Puntualizar Procesos de Modernización Administrativa para las Administraciones Públicas de México en este trabajo, no ha sido solo con la finalidad de identificarlos como tales, sino el establecer los esquemas metodológicos para emprender iniciativas de cambios concretos en la medida de lo posible. Es por ello que la dimensión para estudiar procesos ha sido tradicionalmente la legal, donde los órganos de la Administración Pública fundamentan su actuación para realizar actos administrativos.

La Administración Pública se caracteriza porque sus procedimientos administrativos están sujetos a actos legales donde coexisten con otro tipo de procesos y procedimientos cuyo carácter es netamente administrativo o gerencial y que muchas veces tienen discrecionalidad y no están totalmente sujetos a las normas. Es por ello que la definición de procesos es muy diferente, si se habla de un proceso en aspectos gerenciales se conceptualiza como eficiencia y economía.

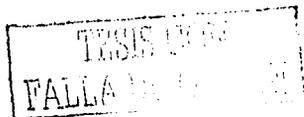
Los procesos que se han descrito son procesos horizontales que cruzan funciones y, por lo tanto, son los que mayores elementos de mejora administrativa aportan a las organizaciones debido a su visión general. Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que en las Administraciones Públicas hay procesos que están referidos a objetos informacionales o críticos; otros que son rígidos o flexibles; algunos son interorganizacionales, otros son intraorganizacionales o interfuncionales; hay procesos verticales o los clásicos de Taylor y Fayol que son funcionales de toda una organización; hay procesos que son cooperativos y otros que no lo son. Por todo ello, si se quiere hacer cambio por procesos en las Administraciones Públicas no se puede ver solamente la versión gerencial, ni limitarse en la legal, sino también ver aspectos políticos y sociológicos.

EL CAMBIO Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El cambio y la modernización de las Administraciones Públicas se presenta hoy como una necesidad urgente para que pueda responder a las necesidades y a los problemas reales de los ciudadanos, es por ello que deben de tomarse en consideración las siguientes puntualizaciones⁴².

La cultura predominante en las Administraciones Públicas ha estado anclada en la ociosidad. La Administración Pública como organización compleja ha estado centrada en sí misma y en este entramado de circunstancias el ciudadano ha desempeñado más bien el papel de sufrido espectador, además

⁴² Se han tomado los esquemas que sobre Procesos de Cambio establece Juan Antonio Varona en su trabajo sobre *Organización y Reorganización de las Entidades Locales*. CEMCI. Granada, España, 1998. pp. 39-53.



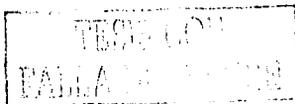
esta situación se ha complicado tradicionalmente, con la ausencia de motivación por parte de los funcionarios públicos para mejorar su trabajo.

La carencia de sistemas de incentivos y la ignorancia de la utilidad que tiene el reconocimiento de logros y la valoración positiva de la consecución de objetivos, poniendo la antigüedad por encima de la eficacia y eficiencia en la promoción de los empleados públicos y la consideración de la formación como un gasto superfluo ha contribuido a que los esfuerzos de los funcionarios estén encaminados hacia la realización de actividades privadas.

La estructura rígida y jerarquizada de las Administraciones Públicas no ha favorecido los flujos de comunicación. En la toma de decisiones no se tienen en cuenta sugerencias ni aportaciones de los funcionarios que más conocen el nivel operativo de una cuestión, y si se ha orientado más al cumplimiento de los procedimientos que a la creatividad y la innovación. Nos encontramos con una cultura inmovilista apegada a los procedimientos y a la conservación de los mismos.

La orientación a corto plazo produce un predominio de las acciones que tiendan a la solución de problemas a corto plazo en la toma de decisiones. No se estimula la realización de planeaciones estratégicas a mediano y largo plazos. Los resultados se miden frecuentemente por la ausencia de problemas por lo que se convierte a los funcionarios en "apagafuegos" permanentes.

El mantenimiento de una mentalidad superficial y simplista se asume al estar centrado el trabajo en la resolución de las urgencias diarias, se disminuye la creatividad y energía para abordar los problemas estratégicamente y con la profundidad necesaria para realizar cambios que vayan en la línea de mejorar la calidad y la agilidad de los procesos.



No existe en la Administraciones Públicas un pensamiento estratégico que permita identificar objetivamente cuales son las necesidades de los ciudadanos a las que no se han dado aún respuesta y a los que pueden aparecer en el futuro.

No es frecuente encontrar análisis organizativos en la Administración Pública. No se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de su funcionamiento. Lo opinable ha privado sobre los datos, las soluciones a las previsiones pertinentes sobre los objetivos concretos y estratégicos a mediano y largo plazos.

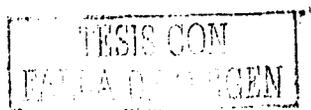
¿Qué factores que posibilitan los procesos de cambio?

Responder a la pregunta de como mejorar a las Administraciones Públicas de México consiguiendo una mayor eficacia, eficiencia y calidad en los servicios públicos no es fácil de responder, vamos a tratar de aportar algunas ideas.

Entre los poderes públicos y la sociedad civil existe una excesiva separación y resulta necesaria introducir procesos participativos de la ciudadanía en la Administración Pública.

Es necesaria la participación de los movimientos sociales en la definición de acciones públicas. Ello debe hacerse evitando el serio peligro de abrir vías que aumenten la presión de grupos sociales con intereses muy sectoriales y corporativos.

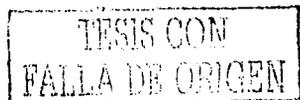
Deben ponerse en práctica una serie de mecanismos muy convenientes para desarrollar algunas vías de participación democrática a todos los niveles:



1. Establecer sistemas de información y comunicación con el ciudadano a través de los diversos sistemas de comunicación existentes, orientando la comunicación al servicio público y que hagan más transparente la gestión.
2. Creación y puesta en marcha de Consejos Sectoriales que pueden tener un carácter consultivo o ser un órgano gestor sobre las distintas materias que conciernen a la Administración Pública. Compartir la responsabilidad con colectivos y agentes sociales es algo recomendable y no sólo para servicios de carácter social sino también en servicios más relacionados con el tejido económico o productivo.
3. Regulación de la consulta, iniciativa, quejas y sugerencias ciudadanas, de forma que los ciudadanos tengan acceso a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas canalizando estas iniciativas.

Con carácter previo a la nueva cultura participativa es necesario desconcentrar y descentralizar los niveles de decisión hasta estructuras más próximas al ciudadano. Es necesario crear mecanismos que favorezcan la coordinación de actuaciones, como acuerdos o convenios con compromisos que establezcan una serie de indicadores definidos, evaluando su implementación.

La planeación es un proceso en el que se establecen los objetivos a alcanzar, las decisiones a tomar, las medidas a emplear y las acciones a desarrollar. Todo ello, de un modo coordinado, integrado y controlado para lograr fines concretos. La planeación debe ser articulada a través de una serie de elementos que den consistencia y ordenen la acción de las Administraciones Públicas con una orientación estratégica.



El proceso de planeación debe ser:

- Integral y estructurado y con todos los elementos que están involucrados en el mismo.
- Coordinado, estableciendo las interacciones que existen entre cada elemento del plan y su influencia sobre los demás.
- Controlable, susceptible de ser evaluado y de detectar las desviaciones para ser corregidas.
- Los objetivos marcados deben ser medibles y cuantificables adaptados a la realidad.
- Los objetivos deben ser claros, entendibles y flexibles.

La gestión y dirección de los recursos y servicios públicos es de enorme interés para el cambio de las Administraciones Públicas. La dirección son las acciones que desarrollan los directivos en la organización encaminadas a hacer que los otros hagan lo que hay que hacer en función de la misión de la organización. Un director necesita más de sus empleados que sus empleados a él, no puede hacer su trabajo sin ellos.

Para llevar a cabo una dirección eficaz intervienen varios aspectos:

- Conocimiento y aptitudes para desarrollar las funciones directivas: planear, organizar, dirigir y decidir, controlar y evaluar.
- Actitudes positivas que favorezcan la flexibilidad y la adaptación a las necesidades de los ciudadanos.

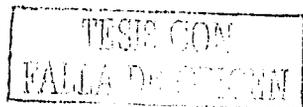
Actitudes que favorecen el cambio y el desarrollo de las Administraciones Públicas:

- ✓ Generar una nueva idea cada día y ponerla sobre la mesa.
- ✓ Romper moldes. Las normas son medios no fines. Eliminar actitudes que establezcan premios por seguir las normas.
- ✓ Ser creativo, lanzar nuevas alternativas diferentes a las que todos ven.
- ✓ Evitar un encasillamiento de los problemas y, para ello, pensar que la lógica y la precisión son una alternativa más. Lanzar el debate a la obtención de resultados.
- ✓ Ver la complejidad de los problemas a abordar. Hacer evidente como existe una gama de posibilidades más allá del blanco y del negro.
- ✓ Olvidar los prejuicios que pueden llevar a una idea preconcebida de las alternativas.

En todo proceso de cambio la innovación desempeña un papel decisivo.

Hoy es imprescindible para cualquier organización moderna que ha de tomar decisiones poseer un sistema de información normativizado. Ahora bien la información ha estado fundamentalmente orientada a satisfacer necesidades internas de la organización sin posibilidad de interconexión entre las distintas Administraciones.

El nuevo reto que tienen que afrontar las Administraciones Públicas es la normalización e integración de los sistemas de información. El desarrollo de tecnologías que permitan acceder al ciudadano desde su propio domicilio o desde un terminal público para realizar cualquier consulta o gestión es algo que no puede dejar de plantearse. Los medios informáticos lo permiten. El desarrollo de nuevas tecnologías que se orienten a dar un servicio directo al ciudadano puede ser un elemento que favorezcan una mejor respuesta al ciudadano por parte de la administración.

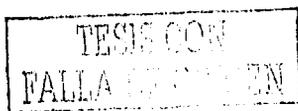


En relación a lo anterior, en todos los ámbitos y órdenes de gobierno se deberá impulsar un importante esfuerzo de desregulación y simplificación administrativa, así como especificar y difundir los derechos de la ciudadanía de manera clara, eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad. La situación económica y financiera, que no reconoce fronteras, demanda por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestal; atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, y una administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población.

Por consiguiente, se requiere de un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar los servicios públicos. Es necesario replantear cómo mejorar su cobertura, calidad y efectividad específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las Administraciones Públicas para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

En suma, los cambios que la sociedad demanda a las Administraciones Públicas de México requiere iniciar, sin demora, una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman atención urgente.

El dinamismo tecnológico que estamos viviendo en los últimos años, las nuevas tecnologías de comunicaciones, el acceso y el tratamiento de la información, los cambios en el entorno económico y social, están ejerciendo un



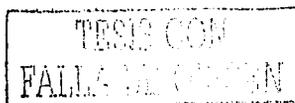
empuje sobre los diferentes agentes que constituyen nuestra sociedad, y es evidente que exigen esfuerzos de adaptación a las personas y las organizaciones.

Las Administraciones Públicas no son ajenas a esta situación y en consecuencia, están obligadas en mayor o menor medida a un proceso de modernización, innovación y de adaptación al cambio.

La Administración Pública para el siglo XXI debe ser una Administración al servicio del ciudadano, unificada, eficaz, inteligente y moderna (digital), basada en las personas y en la tecnología. Es preciso concebir a la Administración Pública como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, que atienda a la capacidad de elegir que tienen ciudadanos y usuarios, y que sepa adaptarse continuamente a la evolución de sus exigencias de calidad en los servicios. Por ello, el marco de actuación en los próximos años debe concebirse sobre los principios de modernización, transparencia, objetividad, calidad y reconocimiento.

MODERNIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LA LEGITIMIDAD:

Modernización significa satisfacer necesidades y expectativas de los ciudadanos. Pero también supone reducir costos y mejorar continuamente los procesos, ajustándolos permanentemente a las exigencias de la sociedad. Es por tanto eficacia. Y es eficiencia. Eficacia en tanto que el resultado de los procesos llevados a cabo en una administración pública tienen un impacto real en dichas necesidades y expectativas; y eficiencia en cuanto mejora la relación recursos empleados - resultados obtenidos, reduciendo los costos necesarios para el funcionamiento de la organización.



Modernización que debe extenderse a todas las actividades de la organización en lo que se ha venido a denominar Modernización Administrativa, y cuyas implicaciones, para las Administraciones Públicas, son:

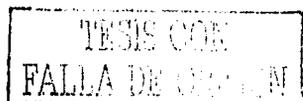
Ampliar el concepto de cliente. Considerar al ciudadano como un cliente que recibe servicios, al tiempo que se concibe la organización como un sistema integrado de proveedores y clientes internos.

Orientar la Administración hacia el ciudadano. Optimizando los procesos y dirigiéndolos hacia la satisfacción de los requerimientos de calidad por ellos expresados.

Reducir los costos. La Modernización cuesta, pero es más cara la no modernización. Son muchas las actividades que no aportan un valor agregado a los resultados de la organización ni responden a exigencias normativas, suponiendo un coste innecesario. Igualmente, son numerosos los errores, derivados de un funcionamiento organizativo deficiente, que también generan costos. Un sistema de mejora continua implicaría reducir estos costos de la mala calidad, liberando recursos que podrían ser empleados en la mejora de los servicios.

Potenciar el factor humano. La Modernización la hacen las personas que integran la organización. Por ello, mejora continua representa gestionar los recursos humanos desde una filosofía de participación y motivación hacia la mejora, incrementando la satisfacción de los empleados.

Gestionar desde la prevención. Con el propósito de "hacer las cosas bien a la primera", en lugar de "detectar y corregir" como planteamiento básico.

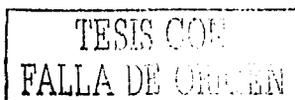


Mejorar permanentemente. Asumiendo que las Administraciones Públicas están inmersas en un entorno dinámico al que deben adaptarse de manera continua, donde las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas se producen incesantemente.

En este orden de ideas la modernización se propone como un proceso necesario para restablecer el diálogo Estado-Sociedad, que contribuya a la solución de la crisis de legitimidad del aparato estatal. Desde esta perspectiva, la administración pública se percibe como un aparato que se reproduce a sí mismo regenerándose en una existencia exclusivamente para sí. Ello la trastoca en aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones, sino como plantea Tocqueville, en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación; sobre todo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción



modernizadora solamente orientada a recobrar la legitimidad pueden paralizar el problema global y caer en acciones populistas demagógicas que, en la búsqueda de una aceptación ciudadana a corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo. La búsqueda del apoyo de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma, que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Todo proceso de modernización integral de la administración pública debe contemplar líneas de acción bien definidas si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Ello requiere por tanto transformarlo hacia niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer. En función de los planteamientos señalados se debe advertir, cómo y hasta dónde, se promueven inexorablemente al interior de los gobiernos, en los Estados modernos, diversas opciones para afrontar y resolver las necesidades inherentes a incorporar e innovar formas de organización gubernamentales y estatales, que induzcan a la instrumentación de cambios significativos en la administración pública.

Las transformaciones mencionadas, se promueven a fin de atender en forma competitiva, eficiente, eficaz, productiva y con calidad, tanto las necesidades como las demandas sociales, ahora asociadas a presiones derivadas de la confianza pública asignada a los actores responsables de la agenda de gobierno. Dichas presiones, se agudizan por otra parte, debido a la mayor participación de la sociedad civil al modificar sus roles de influencia. En

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

este contexto señala la OCDE⁴³ que se han de enfrentar y afrontar, entre otros, los siguientes retos y prioridades:

Retos.

- La consecución de la coherencia y la complementariedad entre los valores de legalidad, ética, solidaridad, responsabilidad y eficacia del servicio público.
- La diferente configuración y actuación de los órganos centrales y de los órganos periféricos en el seno de las organizaciones públicas.
- La flexibilidad operativa, mediante la desconcentración y delegación de funciones y tareas a favor de la periferia organizativa próxima a los clientes de la administración, se presenta como una necesidad de la nueva gestión pública.
- La necesidad de un apoyo constante, firme y visible desde los órganos centrales a los periféricos en los procesos de cambio, sin interferirse por ello en su capacidad de iniciativa ni en la autonomía de su gestión.
- La necesidad de hacer compatibles la mundialización con la descentralización y la participación en la gestión pública.

Prioridades:

- ✓ Mejor calidad y mayor claridad de la regulación de la información.

⁴³ OCDE. *La Transformación de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). España, 1997. pp.27-28.

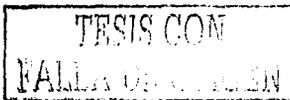
- ✓ La evaluación permanente de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas seguidas.
- ✓ La mejora y la intensificación de las capacidades de dirección y de gestión previsoras de las organizaciones públicas, y por lo tanto de su personal directivo.
- ✓ La instrumentación de una mayor participación ciudadana.

Factores Claves del Cambio:

Para el caso de México y en el marco de una nueva visión gubernamental, destacan dentro del conjunto de prioridades, la correspondiente a la necesidad de la evaluación permanente de las políticas públicas, la rendición de cuentas, la búsqueda de mejor calidad y mayor claridad de la información al interior del aparato público y hacia la ciudadanía, y la mejora de las capacidades de dirección y de gestión en las organizaciones públicas, misma que se expresa en una mejora de la profesionalización de los servidores públicos.

El proceso de cambio referido lleva a considerar también elementos clave y factores estratégicos críticos, los cuales se asocian a la utilidad y aplicabilidad de diversas técnicas:

- ✓ En primer lugar, la mayor importancia atribuida a los resultados, entendidos como performances, es decir, en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos aportados.



- ✓ En segundo término, la sustitución de un modelo burocrático, con unas estructuras y un comportamiento de carácter rígido, centralizado, jerárquico y autoritario.
- ✓ Estas aspiraciones Weberianas y Tayloristas, esencialmente, por otro modelo, de estructuras y comportamiento diferentes, de carácter flexible descentralizado, responsable, coordinado y basado en el trabajo en equipo. Es decir, la sustitución de un modelo organizativo piramidal y jerárquico por otro más fluido, interdependiente y en forma de red.

El objetivo de este trabajo ha sido el de dar respuesta a la cuestión de cómo se pueden instrumentar procesos de Modernización Administrativa para mejorar la gestión en las instituciones públicas, adecuándose a su especificidad. Por ello, se ha pretendido elaborar una propuesta que sirva no sólo a la reflexión sobre la oportunidad de esos procesos en nuestras Administraciones Públicas sino, sobre todo, que constituya un modelo metodológico, un instrumento de apoyo y aplicación directa. Por lo tanto se ha procurado ser lo más esquemático posible, de manera que se dé a conocer la filosofía de la Modernización Administrativa y se estimule a su consideración y aplicación, por un lado. Por el otro, dar a los funcionarios públicos algunas herramientas, de manera que pueda comenzar o dar continuidad a la transformación de su organización dirigiéndose hacia el horizonte de la modernización de la gestión pública, la mejora continua, la gestión competitiva y la calidad gubernamental.

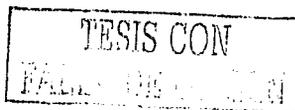
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1991.
2. Aguilar Hernández, Felipe. *La Simplificación Administrativa, un Marco Conceptual*. En Revista del IAPEM No. 20. **Simplificación de la Administración Pública Estatal**, Toluca, Méx., octubre-diciembre de 1993.
3. Albarrán Cruz, José Luis. *Ventanilla Única y Simplificación Administrativa: Límites, potencialidades y perspectivas*. Revista del IAPEM No. 25. **Ventanilla Única de Gestión: Una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público**. Toluca, Méx., Marzo de 1995.
4. Baca Rivero, Jaime. *Descentralización y Desconcentración*. En Revista de Administración Pública Nos. 67/68. **Desconcentración**. Instituto Nacional de Administración Pública. México, julio-diciembre de 1986.
5. Barcelay, Michael. *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. The University of California Press. California. USA, 1992.

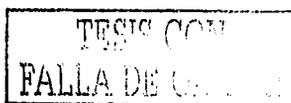
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. Barrera Zapata, Rolando. *Mejorando la Gestión Pública: La Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejora Regulatoria en el Estado de México (1993-1999)*. IAPEM. Toluca, Méx., enero de 2002.
7. Barrios Cortés, Gabriel. *Simplificación Administrativa de los Servicios Públicos en el Estado de México*. En Revista Control Gubernamental. Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Toluca, Méx., octubre-diciembre de 1993.
8. Bravo Ahuja, Víctor E. (Coordinador). *Ensayos Sobre la Modernidad Nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. Diana. México, 1989.
9. Carrillo Rocha, José Manuel. *Programa de Modernización, Simplificación y Atención Ciudadana DDF-SECOGEF*. En Revista del IAPEM No. 25. *Ventanilla Única de Gestión: Una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público*. Toluca, Méx., marzo de 1995.
10. Cedillo Hernández, Miguel Ángel. *Las Leyes de Procedimiento Administrativo: Un Marco Normativo para una Nueva Relación entre la Administración Pública y la Ciudadana*. Ponencia presentada en el Seminario de Desregulación Administrativa en el Distrito Federal. México, octubre de 1997.
11. Cedillo Hernández, Miguel Ángel. *Simplificación y Adecuación del Marco Normativo del Gobierno del Distrito Federal*. Ponencia presentada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias



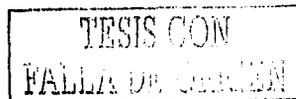
Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
México, octubre de 1998.

12. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI). *Modernización Administrativa*. Cuaderno Número 15 de Documentación e Información Municipal, Granada, España, marzo de 1994.
13. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *La Reforma del Estado*. En Colección Política y Administración. México, marzo de 1992.
14. Corona Funes, Rafael. *Estrategia: El Cambio en la Proyección del Pensamiento Empresarial*. SICCO Editores, México, 1998.
15. Culebro Moreno, Jorge. *Cambio Organizacional: Transformación y Diseño Estructural*. Documento de Trabajo No. 66. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1998.
16. Chanes Nieto, José. *La Reforma del Estado y la Dimensión Deseable de la Administración Pública en México*. En **Reflexiones al Futuro**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1994.
17. Chiglione, Luis María. *Estructuras & Procesos*. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina, 1993.
18. Departamento del Distrito Federal. *Guía Básica para la Formulación, Ejecución y Evaluación del Programa Institucional de Desregulación y*

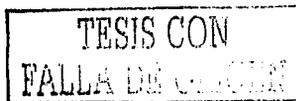


Simplificación Administrativa. Oficialía Mayor. México, D.F., febrero de 1995.

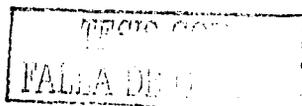
19. Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que se crea en las Dieciséis Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la Recepción y Entrega de Documentos*. México, D.F., 23 de septiembre de 1994.
20. Fernández Garrido, Pablo. *La Gestión del Cambio en las Organizaciones*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998.
21. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México. 1998.
22. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 56. *Modernización Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, abril de 1997.
23. Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Acuerdo por el que se crean en las Dieciséis Delegaciones del Distrito Federal, Centros de Servicios y Atención Ciudadana*. México, D.F., 17 de noviembre de 1997.
24. Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Acuerdo por el que se crean en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, Unidades de Atención Ciudadana, como un espacio físico de uso común*. México, D.F., 11 de febrero de 1999.
25. Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000*. México, D.F., junio de 1998.



26. Guerrero Orozco, B. Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés. México, 1993.
27. Giddens, Anthony. *La Tercera Vía: La renovación de la Socialdemocracia*. TAURUS. España, marzo de 1999.
28. Haro Bélchez, Guillermo. *La Simplificación Administrativa en la Administración Pública del Estado de México*. Revista del IAPEM No. 20, Toluca. Méx., octubre-diciembre de 1993.
29. Hirsch, Joachim. *Globalización, Capital y Estado*. Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco). México, diciembre de 1998.
30. Huicochea Alanís, Arturo. *Prospectiva de la Administración Pública del Estado de México a la Luz de la Teoría de la Organización*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1995.
31. Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Limusa-Noriega Editores. México, 1993.
32. Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. FCE. México, enero de 1993.
33. Laynez PotiseK, Javier. *El Programa de Desregulación de la Administración Pública del Distrito Federal*. Ponencia presentada en el Seminario de Desregulación Administrativa en el Distrito Federal. México, octubre 1997.



34. Lypsky, M. *Street-Level Bureaucracy*. Rusell-Sage, New York, USA. 1980.
35. Majone, Giandomenico y La Spina, Antonio. *El Estado Regulador*. En Revista Gestión y Política Pública. Vol. II, núm. 2, CIDE. México, julio-diciembre de 1993.
36. Moreno Espinoza, Roberto. *La Administración Estatal y Municipal del Estado de México en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio*. IAPEM. Toluca, Méx., 1996.
37. Morgan, Gareth. *Imágenes de la Organización*. Ra-Ma Editorial. Madrid, España, 1990.
38. Muñoz Gutiérrez, Ramón. *La Voluntad de Servir*. Escribano Editores, SA de CV. León, Guanajuato, México, 1994.
39. Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno, Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox*. Disem, S.A de C.V. México, D. F., 1994.
40. Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Gobierno de la República. México. 2001.
41. Nieto García, Alejandro. *Reforma Administrativa y Modernización de la Administración Pública: ¿Un Problema Evidente?*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Modernización Administrativa organizado por el

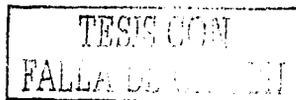


Instituto Vasco de Administración Pública. País Vasco, España, 10 y 11 de noviembre de 1998.

42. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). *Confianza en el Gobierno: Medidas para Fortalecer el Marco Ético en los Países de la OCDE*. OCDE. México. 2000.
43. Osborne, David and Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, USA. 1992.
44. Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México: Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1991.
45. Ponce de León, Xavier. *La Simplificación Administrativa*. En **Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**. Víctor E. Bravo Ahuja (Coordinador). Diana, México, 1989.
46. Revista Chilena de Administración Pública No. 5. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Consejo Nacional del Colegio de Administradores Públicos de Chile, junio de 1995.
47. Revista de Administración Pública No. 82. *Modernización de la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

48. Revista de Administración Pública Nos. 67/68. *Desconcentración*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, julio-diciembre de 1986.
49. Revista de Administración Pública No. 91. *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, abril de 1996.
50. Revista de Administración Pública No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, mayo de 2000.
51. Revista del Colegio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.
52. Roel Rodríguez, Santiago. *El PROMAP y el Proceso de Cambio*. Ponencia Presentada en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad. Toluca, Méx., mayo de 1997.
53. Rosembloom, D. H. *Public Administration*. Random House, New York, USA. 1986.
54. Sánchez, González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, agosto de 1998.
55. Sánchez, González, José Juan. *La Administración Pública del Cambio Frente a las Nuevas Transformaciones Mundiales*. Revista del IAPEM. Toluca, Méx., 1999.



56. SECODAM. *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000: Organización de la Unidad de Desarrollo Administrativo*. México, octubre de 1999.
57. SECOGEM. *Memoria de Simplificación y Desregulación Económica en las Administraciones Municipales del Estado de México (1994-1996)*. Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx., noviembre de 1996.
58. SECOGEM. *Guía Técnica para la Integración, Ejecución y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal*. Toluca, Méx., noviembre de 2000.
59. SECOGEM. *"Memoria Municipal: Avances y Retos de la Simplificación y Transparencia Administrativa en las Administraciones Públicas Municipales (Trienio 1997-2000)*. Toluca, Méx., noviembre de 2000.
60. SECOGEM. *Simplificación Administrativa*. En Revista Control Gubernamental. No. 1, Año 1. Toluca, Estado de México, octubre-diciembre de 1993.
61. SECOGEM. *Memoria de la Primera Reunión para el Intercambio de Experiencias en la Modernización de los Servicios de la Administración: Inspección a Empresas, Ventanilla Única de Gestión, Desarrollo Urbano y Vivienda*. Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx., noviembre de 1997.
62. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1988.

TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

63. Schiaffini Barranco, Dante. *La Desregulación Económica en México*. Ponencia presentada en el **Seminario de Desregulación Administrativa en el Distrito Federal**. México, octubre 1997.
64. Subirats i Humet, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España, 1994.
65. Talavera Pleguezuelos, Clemente. *Calidad Total en la Administración Pública*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1999.
66. Uvalle Berrones, Ricardo. *La Transformación del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM-UAEM. Toluca, Méx., 1998.
67. Uvalle Berrones, Ricardo. *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. IAPEM. Toluca, Méx., 2003.
68. Varona Arclniega, Juan Antonio. *Organización y Reorganización de las Entidades Locales*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN