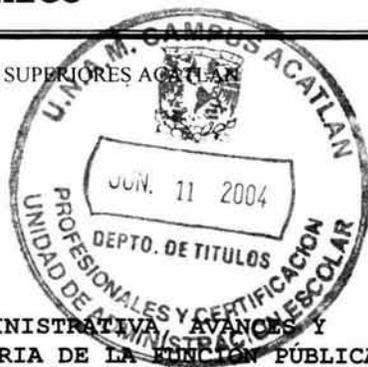




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



"LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, AVANCES Y
PERSPECTIVAS EN LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
1984 - 2003".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A

RAMIRO NEPITA CHAVEZ

ASESOR: LIC. ALONSO NOYOLA GOMEZ

JUNIO, 2004.





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

A mis padres Ramiro Nepita Ballesteros e Isabel Chávez Benítez, de quienes he aprendido el hábito del trabajo, los principios y los valores que nos han mantenido unidos en familia; a mis hermanas Ma. Guadalupe, Carmen y Amelia y a mis hermanos Bernardo, Sergio y Mario Alberto que siempre me han impulsado y apoyado para el logro de todos los objetivos propuestos.

A mi esposa y a mis hijos, quienes me motivan a alcanzar mis metas añejas y nuevas.

INDICE	PAG.
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I MARCO TEORICO: EL ENFOQUE DE SISTEMAS	7
1.1 ORIGEN DEL ENFOQUE DE SISTEMAS	8
1.2 CONCEPTO DE SISTEMA	10
1.3 CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS ABIERTOS	11
1.4 EL ENFOQUE DE SISTEMAS APLICADO AL ANÁLISIS POLÍTICO ESTATAL	13
1.5 EL ENFOQUE DE SISTEMAS APLICADO A LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL	17
CAPITULO II LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA:	28
2.1 ANTECEDENTES	28
2.2 OBJETIVOS	38
2.3 ESTRATEGIA	45
CAPITULO III LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN EN LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA:	52
3.1 ANTECEDENTES	52
3.2 AMBITO DE COMPETENCIA Y LINEAS DE ACCION	57
3.3 RACIONALIZACION DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS	64
CAPITULO IV LA EVALUACIÓN DE LOS AVANCES OBTENIDOS:	70
4.1 INDICADORES DE EVALUACIÓN	70
4.2 RESULTADOS GENERALES	72
4.2.1 RESULTADOS 1984-1985	73

4.2.2 RESULTADOS 1985-1986	77
4.2.3 RESULTADOS 1986-1987	78
4.2.4 RESULTADOS 1989-1994	84
4.2.4.1 RESULTADOS 1989-1990	92
4.2.4.2 RESULTADOS 1992-1993	104
4.2.5 RESULTADOS 1994-2000	107
4.2.6 RESULTADOS 2000-2003	111
4.3 EFICIENCIA, EFICACIA Y PRODUCTIVIDAD A TRAVES DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	118
CAPITULO V	PRESPECTIVAS DE LA SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA:	122
5.1 EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO	122
5.2 LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS ECONOMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS	127
5.3 RETOS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA ANTE EL TLC	131
5.4 ORIENTACIONES RECIENTES EN LA MODERNIZACION Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA	139
5.4.1 TRAMITES Y SERVICIOS PUBLICOS A TRAVES DE LA INTERNET	139
5.4.2 CALIDAD EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO	142
CONCLUSIONES	144
BIBLIOGRAFÍA	147

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo fue analizar la estrategia del gobierno federal definida entre 1984 y 2003 para la conducción del programa de simplificación administrativa, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y sus sucesoras la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaria de la Función Pública; además de evaluar los avances sobre el desarrollo general del programa, con énfasis en la promoción, planeación y articulación de sus perspectivas ante la creciente necesidad de desregular al máximo los procesos administrativos, para contribuir desde la administración pública, al proceso de modernización nacional y de inserción en la competencia internacional que enfrenta el país.

La justificación fundamental en que se sustenta esta tesis fue la acumulación de requisitos, exigencias y obligaciones que durante mucho tiempo han complicado la relación de los particulares con los órganos de gobierno, ante lo cual el propio gobierno federal planteo un programa que diera respuesta a la demanda de las organizaciones sociales para que la gestión pública sea ágil, eficaz, eficiente, transparente y honesta.

I

Para argumentar esta justificación se partió del hecho de que la simplificación administrativa, constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instancias gubernamentales y para aumentar la participación social en el sector público, así como la transparencia del mismo, con convicción de que en la dilación de los trámites, se da lugar a la corrupción y aumenta la desconfianza en todo tipo de gestiones.

Otra situación que justifica la incursión en el análisis del tema, es el establecimiento de una correlación entre la exposición de motivos que dio lugar al primer programa de simplificación administrativa en 1984, en el sentido de que éste fuera una herramienta que permitiera al Estado, con mayor eficacia y eficiencia desempeñarse en la conducción del desarrollo nacional y los hechos que a casi 20 años permitan dilucidar si efectivamente la simplificación administrativa facilita al Estado la conducción del desarrollo nacional.

Haber asignado a la SECOGEF en su momento, la coordinación del programa constituyó un elemento más para estudiar las perspectivas de la simplificación administrativa, ya que esta Secretaría por haber sido creada en 1983, tiene un alto grado de vulnerabilidad, ante las tentativas de reorganización administrativa sexenal que se suceden en la administración pública mexicana.

II

La certeza de que la función de simplificar la administración pública no es una tarea sencilla, implica vencer años de rutinas y costumbres burocratizadas, ha sido el principal motivo del análisis sobre sus avances, tomando en cuenta que los resultados se tienen que ver en la práctica y no sólo en el papel.

Además, en el contexto actual inmerso en el proceso de modernización, apertura e internacionalización de la economía, así como la creciente dinámica de interacción en la sociedad mexicana, obligan a analizar la complejidad de la globalización en relación con los procesos administrativos públicos y del papel que México juega ante ella, para transitar con

bases claras hacia una administración sencilla y ágil y competitiva a escala mundial.

Todo esto asigna peso específico a la intención de analizar los avances que en materia de simplificación administrativa se han alcanzado, para visualizar con mayor exactitud sus perspectivas ante la dinámica socio-política actual y la plena vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

III

Se parte de la hipótesis de que el programa de simplificación administrativa ha evolucionado permanentemente después de casi veinte años de trabajo, lo cual lo evidencia como un instrumento de cambio administrativo, teniendo en cuenta que sin embargo, lo realizado no ha sido suficiente y tendrá que continuarse tanto en el ámbito federal, como en los ordenes estatales y municipales de gobierno para contar con una administración pública que responda a los niveles de modernidad en todos los puntos de toque con la población.

El trabajo se conforma en cinco capítulos en los cuales se reseña, en primer lugar el marco teórico, ubicado en el enfoque de sistemas, su origen, definición conceptual y características de los sistemas abiertos, para desembocar en este enfoque aplicado al análisis político-estatal y más particularmente a la administración pública federal.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes, objetivos y estrategia de la simplificación administrativa haciendo un análisis sobre las variaciones que, con el paso de las primeras experiencias y de los cambios experimentados por el Estado en general y por la administración pública en particular, han redefinido los objetivos y adecuado las estrategias de cambio administrativo enfocado al mejoramiento de los servicios públicos.

Los ámbitos de competencias, las líneas de acción y la racionalización de estructuras administrativas son factores ha considerar como indispensables en al análisis del papel de la actuación gubernamental en la simplificación administrativa y se abordan en el capítulo tres.

El capítulo cuatro se refiere a la evaluación de los avances obtenidos a través de indicadores de evaluación, determinados con una serie de constantes que den validez a las apreciaciones a captar, con lo cual será posible cuantificar, discriminar, sintetizar y enumerar los resultados generales y obtener una relación entre la eficiencia, la eficacia y la productividad a través de la simplificación administrativa.

Por último, en el capítulo cinco se establecen las posibles perspectivas de la simplificación administrativa, tanto en el contexto de modernización del Estado que se ha venido propalando en los últimos años, como ante la necesidad de una constante reorganización administrativa que más que responder a impulsos de cambio en el mando sexenal de la administración, corresponda a la velocidad de transformación de las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas y a los retos de la administración pública ante el TLC, que son los retos de la simplificación administrativa en el corto, mediano y largo plazos.

CAPITULO I.

MARCO TEORICO: EL ENFOQUE DE SISTEMAS

Cualquier investigación requiere de un fundamento teórico que la sustente. Así, en el ámbito político - administrativo del Estado se han desarrollado esquemas de análisis en los cuales se ubican los elementos de la teoría política; como marco para su estudio. De esta forma, antes de abordar el tema de esta investigación, referente a la simplificación administrativa, es necesario exponer los elementos más relevantes del enfoque de sistemas, destacando su aplicación en el estudio de la Administración Pública, como marco teórico que fundamenta la presente tesis.

Cabe destacar que el trabajo de investigación seguirá la orientación técnica del enfoque de sistemas, porque dicho enfoque proporciona importantes elementos teóricos y conceptuales para poder efectuar cualquier tipo de análisis social, y es especialmente útil para el estudio de la Administración Pública, pues permite estudiar todas las partes que la integran y su relación con el medio socio económico en el que se desarrolla.

Por esto se considera que el enfoque de sistemas es más importante que otras teorías administrativas, pues su carácter integral le permite una aplicabilidad general al comportamiento de diferentes tipos de organizaciones e individuos, en diferentes medios culturales, lo cual es contundente en la Administración Pública Federal que agrupa organismos de muy diferente naturaleza, los cuales requieren ser estudiados desde una perspectiva dinámica e integradora.

Para ello, en primer lugar se hace referencia al origen del enfoque de sistemas; posteriormente se presenta su concepto y características; para después considerar su aplicación

al análisis político - estatal; y sobretodo, a la Administración Pública.

1.1 ORIGEN DEL ENFOQUE DE SISTEMAS

Para poder aplicar el enfoque de sistemas al estudio de la Administración Pública, es necesario, en primera instancia, conocer los orígenes históricos de dicho enfoque, a fin de facilitar su comprensión.

Al respecto, es importante destacar que la llamada "Teoría" General de Sistemas, surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwig Von Bertalanffy, publicados entre 1950 y 1968 en Nueva York. (1)

Este enfoque, busca producir formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica; esto es, en la situación creada por la experiencia de las organizaciones, de manera que contribuya a crear soluciones prácticas.

Cabe señalar que la "teoría" de sistemas se originó con base en los siguientes principios básicos:

- Existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales.
- Esa integración parece orientarse rumbo a una "teoría" de sistemas. Existe un debate aún no resuelto entre aquella corriente de opinión que se presta a considerar a la sistémica como una

(1) Chiavenato, Idalberto. Introducción General a la Administración. Tercera Edición. Editorial Mc Graw Hill, 1990. p. 570.

aportación teórica y otra que apoya la idea de elevar este estudio a un nivel teórico. En este sentido, muchos autores consideran el enfoque de sistemas demasiado abstracto y conceptual y por lo tanto de difícil aplicación a situaciones prácticas; pero de cualquier manera se tiende a considerarla como teoría interdisciplinaria.

- Dicha "teoría" de sistemas -definida como una teoría interdisciplinaria cuyo objeto de estudio son los sistemas, entendidos como un conjunto de partes que forman un todo complejo o unitario- puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no físicos del conocimiento científico, especialmente en las ciencias sociales.

- Con esa "teoría" de los sistemas, al desarrollar principios unificadores que atraviesan verticalmente los universos particulares de las diversas ciencias involucradas, es posible plantear una mayor aproximación al objetivo de la unidad de la ciencia.

- Esto puede generar una integración muy necesaria en la educación científica. (2)

Desde el punto de vista histórico, se verifica que las teorías tradicionales de la organización habían propendido a verla como un sistema cerrado, llevando a no considerar los diferentes ambientes organizacionales y la dependencia organizacional en cuanto al ambiente. También llevó a una superconcentración en los principios de funcionamiento organizacional interno, con la consecuente falla en el desarrollo y la comprensión de los procesos de retroalimentación que son esenciales en la supervivencia.

El principal punto débil de estas teorías tradicionales -tales como la administración científica, la teoría de las relaciones humanas, y la estructuralista- es que trataron con pocas de las variables significantes de la situación total, y muchas veces con variables impropias.(3)

(2)Cfr. Berrien, F.K. General and Social Systems, Rutgers University Press, New Brunswick, 1978.

(3)Katz, Daniel y Robert L. Kahn. Psicología Social en las Organizaciones, Editorial Trillas, México 1990, p. 25.

Por ejemplo, la teoría de la administración científica se limitó a las variables técnicas y operativas tales como la productividad y los procedimientos de trabajo, considerando al hombre de manera impropia al conceptualizarlo como extensión de una máquina.

Así, la teoría de sistemas penetró rápidamente en las ciencias sociales; y hoy en día este enfoque es tan común que casi siempre se utiliza, aunque a veces inconscientemente.

1.2. CONCEPTO DE SISTEMA

Se han señalado los orígenes históricos del enfoque de sistemas, pero sin precisar lo que se entiende por este término, lo cual hace necesario, entonces, proceder a su conceptualización.

El término *sistema* cubre una amplia gama de nuestro mundo físico, biológico y social, por lo que puede tener muchas connotaciones, tales como: un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente. (4)

En esta definición se observa que el término de sistema se puede aplicar tanto a un ser humano, una organización, o al universo en su conjunto.

Kast y Rosenzweig definen un sistema como "un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites identificables de su suprasistema ambiente". (5)

Estos autores también destacan la aplicación de la palabra sistema a una amplia gama de aspectos físicos, biológicos y sociales.

(4)Chiavenato, Idalberto. Op. Cit. p. 574.

(5)Kast, Fremont E. y James E. Rozenzweig, Administración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y Contingencias. Cuarta Edición. Editorial Mc Graw Hill. México 1989. p. 105

Es así que en la ciencia moderna, la interacción dinámica es el problema básico de todos los campos, y sus principios generales son formulados bajo el concepto de sistemas, entendido como un todo organizado; un conjunto o combinación de cosas o partes, que forman un todo complejo o unitario; o un conjunto de objetos unidos por alguna forma de unión o interacción.

1.3. CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS ABIERTOS.

Del concepto de sistema se pueden deducir algunas características importantes; por lo que es conveniente describir aquí en qué consisten, a fin de poder aplicarlas a análisis específicos como el político - estatal y de la Administración Pública.

Entre las principales características de los sistemas abiertos -esto es, que mantienen una interacción con su medio ambiente o elementos que están fuera de él- podemos destacar las siguientes:

-Importación o entrada de insumos.

Los insumos pueden ser definidos como los elementos necesarios para que un organismo lleve a cabo sus funciones; tales como: alimentos, materiales, información, dinero y energía, entre otros.

Los sistemas abiertos toman del ambiente externo alguna forma de energía o insumos para realizar sus funciones, ya que ningún sistema es autosuficiente.

-Procesamiento de los insumos.

Los sistemas abiertos transforman la energía de que disponen, por medio de actividades que generan un cambio del insumo en producto.

-Resultado.

Los sistemas abiertos aportan algún producto -resultado de sus actividades y esfuerzos, entendido como un conjunto de atributos tangibles e intangibles, pueden ser: materiales o información al ambiente, es decir a otros individuos u organizaciones que están fuera del mismo.

-Entropía Negativa.

La entropía negativa se define como "la tendencia a recuperar el orden mediante la capacidad de aprovechar la energía". (6)

A fin de sobrevivir, los sistemas abiertos deben moverse para detener el proceso entrópico (de desgaste y desorden), que es una ley universal de la naturaleza, según la cual todas las formas de organización se mueven hacia su desorganización o muerte. (7)

Para detener este proceso deben adquirir entropía negativa, existiendo una tendencia general a que el sistema abierto lleve al máximo su proporción de energía para sobrevivir.

-Homeostasis.

Es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Esta característica está estrechamente relacionada con la de entropía negativa, ya que los sistemas tienen una tendencia a adaptarse, con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.

-Retroalimentación

"Es la función del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio o estándar previamente establecido como forma de control". (8)

(6) Kast, Fremont y James E. Rezenzweig. Op. Cit. p. 112.

(7)Katz, Daniel y Roberto Kahn. Op. Cit. p. 30

(8) Chiavenato, Idalberto. Op. Cit. p. 579.

El concepto de retroalimentación es importante para entender de que manera un sistema mantiene un estado estable; es decir, que no existan tendencias hacia el desgaste o desintegración.

La retroalimentación puede ser positiva o negativa, aunque en el campo de los sistemas abiertos tiene especial importancia la retroalimentación negativa, que es la entrada informativa que indica que el sistema se está desviando de un curso prescrito y debe reajustarse hacia un nuevo estado estable.

Todas estas características, en general son comunes a todos los sistemas abiertos y como lo veremos más adelante, pueden ser aplicadas al análisis político - estatal y a la Administración Pública, la cual constituye un sistema abierto, en el marco del macroambiente que es el Estado y como se relacionan en el caso de una institución pública.

1.4. EL ENFOQUE DE SISTEMAS APLICADO AL ANALISIS POLITICO-ESTATAL

Después de haber considerado los aspectos generales del enfoque de sistemas, es conveniente proceder al análisis político-estatal como sistema de conducta -esto es como un conjunto de elementos que integran la conducta con respecto a la vida política-; esta es la condición básica de estudio de cualquier elemento estatal bajo el enfoque sistémico.

En primer lugar es preciso considerar de manera resumida una visión general del análisis de sistemas aplicado a la política y a la actividad estatal.

Cabe señalar que, un sistema es "un todo unitario y organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por los límites, identificables, de su ambiente o suprasistema". (9)

(9) Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de Sistemas. Ed. George Braziller, Inc. Nueva York 1968, p. 27

Este concepto de sistema cubre una amplia gama del mundo físico, lógico y social; ahora bien, tal como se concibe aquí, el análisis político-estatal se funda en las siguientes premisas básicas.

Sistema.

Es conveniente considerar a la política y a la actividad del Estado como un sistema de conducta ya que se encuentra integrada por diversos componentes interrelacionados, tales como la actuación de los partidos políticos, de los grupos gobernantes, y de los servidores públicos, entre otros, que en conjunto conforman la actividad estatal y política de un país.

Ambiente.

La política estatal puede ser percibida como un sistema que se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él. (10) Así, la vida política se distingue de la vida en general de un país, en el cual además se destacan aspectos económicos, sociales y culturales, entre otros; cuya influencia sobre la vida política es evidente.

Respuesta.

Las variaciones que se generen en las estructuras y procesos dentro de un sistema, se pueden interpretar como esfuerzos alternativos, constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una tensión -estado en que se encuentra el organismo ante una necesidad no satisfecha- que procede tanto de fuentes ambientales como internas. (11)

(10) Easton, David. Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1989. p. 48.

(11) *Ibíd.* p. 49.

En consecuencia con lo anterior, es como observar un sinnúmero de acciones políticas que constituyen respuestas a requerimientos derivados de aspectos económicos o sociales, o que la misma conducta política demanda para mantener la estabilidad.

Retroalimentación.

Por último, la capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión, es función de la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que retornan a sus autores y a los que toman las decisiones. (12) De esta forma, para que sobreviva el sistema de conducta de la política estatal, requiere de una constante retroalimentación sobre su actuación, de manera que pueda resolver los problemas que se presenten y realizar una adecuada toma de decisiones.

De acuerdo con estas premisas, cabe destacar que el análisis sistémico parte, en general, de la concepción de la política y la actividad del Estado como un conjunto delimitado de interacciones, establecido en otros sistemas sociales, rodeado por ellos y a cuya influencia se encuentra expuesto constantemente. (13)

En esta línea, es conveniente interpretar los fenómenos políticos como parte de un sistema abierto que debe abordar los problemas que se derivan de su exposición a las influencias procedentes de estos sistemas ambientales.

(12) Cfr. Bertalanffy, Ludwig von. *op. cit.*

(13) Easton, David. *op. cit.* p. 49.

Además para que subsista, es necesario que consiga retroalimentarse, en la medida necesaria, de sus realizaciones pasadas y que pueda dar pasos para regular su conducta futura, lo cual puede requerir la simple adaptación a un medio cambiante, de acuerdo con las metas de política fijadas y modificar también algunas metas obsoletas o transformarlas por completo. Sin embargo, puede suceder que la modificación simple no sea suficiente, y entonces el sistema requerirá de una gran capacidad para transformar su propia estructura y procesos internos.

Por otro lado, se puede considerar que el concepto de sistema puede utilizarse en dos sentidos diferentes aunque relacionados entre sí. En primer lugar, puede referirse a la conducta empírica que observamos y caracterizamos como vida política, sobre todo si se considera esto como el sistema empírico o de conducta con respecto al cual se espera formular una teoría explicativa.

En segundo lugar, puede designar la serie de símbolos mediante los cuales se pretende delimitar y explicar la conducta del sistema empírico, utilizando el concepto de sistema que se aplica a un conjunto de ideas o teorías, por lo que puede llamarse sistema simbólico o teórico. (supra)

Es muy importante distinguir estas dos clases de sistemas, ya que se tratará del sistema empírico o de conducta, para el cual se intentará hallar un sistema teórico; pues si se desea comprender cómo funciona el sistema político de conducta estatal, se requiere un cierto nivel de definición conceptual, una vez que se atribuyen cualidades sistémicas a las acciones que después se identificarán como constitutivas de la vida política.

De esta forma, como lo señala Easton, se deberán usar simultáneamente como objetos de referencia tanto a los sistemas de conducta como a los simbólicos.⁽¹⁴⁾

(14)Easton, David. Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1989, p. 50

Cabe destacar que los sistemas simbólicos representan el nivel teórico en que se basan los sistemas de conducta. Por ejemplo, un concepto puede designar, no el mundo de la conducta, sino la serie de símbolos mediante los cuales se identifica, describe, delimita y explica la conducta del sistema empírico. La palabra sistema se aplica en este caso a un conjunto de ideas o teorías; por lo que puede llamarse sistema simbólico o teórico.

En este sentido, una teoría política causal constituiría un sistema simbólico cuyo punto de referencia es el sistema de conducta que se llama política.

Esta combinación es contundente en el análisis político-estatal, ya que en ocasiones se requiere recurrir a las implicaciones, en el nivel teórico, de los supuestos que deben formularse referentes a la forma en que las personas interactúan políticamente; y en otras, será necesario hablar del grado de correspondencia con el sistema empírico, de los conceptos y las generalizaciones que los empleen.

Así, es posible la referencia a la política del Estado como un sistema de conducta sobre el cual se puede desarrollar un sistema teórico.

1.5. EL ENFOQUE DE SISTEMAS APLICADO A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Hasta aquí han quedado establecidas las premisas fundamentales con respecto a la política y a la actividad estatal como un sistema de conducta, corresponde ahora profundizar sobre el esquema del enfoque de sistemas aplicado a la Administración Pública abordando la identificación de este sistema político-estatal y de su ambiente.

De acuerdo con el tipo de análisis considerado en este capítulo, la Administración Pública se interpretará como un sistema conceptualmente distinto de otros que se encuentran dentro del Estado; y en el cual se manifiesta su capacidad política y administrativa.⁽¹⁵⁾

Ahora bien, intentar el análisis de tal capacidad del Estado mexicano, dentro del marco del enfoque de sistemas, nos plantea en principio dos requerimientos básicos.

El primero es señalar convencionalmente el alcance que se habrá de dar a la idea misma de capacidad política y administrativa del Estado, aclarando los límites dentro de los cuales habrá de considerarse.

El segundo es determinar las interacciones que entran en el sistema de Administración Pública del Estado.

Así, para efectos del análisis sistémico de la Administración Pública, se entiende por capacidad política, "la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad dada en un momento dado".⁽¹⁶⁾ Al mismo tiempo, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera, puede ser conceptualizada como "el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado a que se refiera el análisis".⁽¹⁷⁾

(15)Cfr. Waldo, Dwight. "La Administración Pública", En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. T1. Ed. Aguilar, España, 1979, p. 64.

(16)Carrillo Castro, Alejandro. Evolución de la Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, México, 1989, p.19.

(17)Cfr. "Capacidad Política y Administrativa del Estado". En Política y Administración Pública. UNAM, México, 1978, p.p. 96-123.

De esta forma, se parte del concepto de que un Estado consolida su legitimación sociohistórica en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge su plataforma ideológica, en tanto que éstos se establecen como medio para resolver las demandas populares que le dieron origen.

Este conjunto de objetivos implica a su vez la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio de orden político, económico, social y administrativo que deben orientarse a la traducción operativa de las metas, las cuales constituyen el proyecto estatal, que generalmente es recogido por la carta constitucional de cada país y su legislación reglamentaria.

Evidentemente, la capacidad política no se circunscribe exclusivamente a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente el marco institucional del Estado, en tanto que es responsable de la Administración Pública. No obstante, es este, el campo de interés particular para este trabajo.

Como se ha señalado, el segundo requerimiento básico para su estudio es determinar los elementos que caben dentro de este sistema.

De esta forma, la distinción de aquellas interacciones de la sociedad que pueden considerarse como componentes del sistema de Administración Pública, constituye uno de los aspectos esenciales para examinar la dinámica de la capacidad administrativa estatal, de manera que es importante conocer la propiedad general de las interacciones que se deben considerar como parte de un sistema de Administración Pública, para que automáticamente se pueda establecer qué tipos de conductas se omitirán.

Las interacciones que quedan fuera de un sistema público administrativo pueden considerarse como el ambiente en el que existe, se da por sobreentendido que se marca algún límite entre un sistema y su ambiente; una vez establecido este planteamiento, que es de gran importancia, es posible hablar de los intercambios o transacciones que tienen lugar entre un

sistema y su ambiente.

Para construir un marco teórico completo, uno de los aspectos más importantes lo constituye tratar de identificar estos intercambios y explicar cómo enfrenta un sistema de Administración Pública los obstáculos que se oponen a su subsistencia.

Para poder identificar un sistema de esta naturaleza será necesario reducir y simplificar, en términos metodológicos, de alguna manera el mundo real; aunque es fundamental que los criterios de inclusión no omitan elementos esenciales.

Para ello, es conveniente que en la determinación de los elementos característicos de la Administración Pública se tome en consideración el estudio de la historia, o las experiencias pasadas, así como la observación de los sistemas en funcionamiento, o experiencia actual, que permitirá conocer los aspectos más relevantes referidos a la capacidad administrativa del Estado.

En los estudios tradicionales sobre la materia, la conducta que corresponde aproximadamente a lo que consideramos como sistema de Administración Pública, se ha caracterizado de muy diversas formas, de acuerdo con las necesidades de la época y las predilecciones del investigador.

Así, en un principio la Administración Pública fue vista como un medio para enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad.⁽¹⁸⁾

La Constitución de la Administración Pública como disciplina, así como las reformas y los cambios sobrevenidos en la misma le sirvieron de estímulo para la orientación de la vida nacional.

(18) Waldo, Dwight "La Administración Pública" En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. T. 1. Ed. Aguilar, España, 1979, p. 65.

Para algunos otros, la Administración Pública significó una réplica a las amenazas que pesaban sobre los valores de antaño, una adaptación a las nuevas condiciones de vida.

Pero en su contexto más amplio, la vida política, a diferencia de otros aspectos de la vida, como los económicos y los religiosos, por citar dos, se pueden describir como un conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos, en donde las interacciones son la unidad básica de análisis.⁽¹⁹⁾

La Administración Pública "está integrada por el conjunto de instituciones y acciones necesarias para llevar a cabo el propósito y funciones de un gobierno; es la parte activa, siempre en movimiento, del mismo, cuya función es la aplicación del derecho, según ha sido elaborado por los órganos legislativos, mediante los correspondientes procesos de organización y dirección".⁽²⁰⁾

No obstante, también existe la tendencia en la investigación política, de dirigirse directamente a las estructuras particulares, tanto de carácter formal como informal, a través de las cuales se manifiestan las interacciones políticas.

Desde el punto de vista del análisis planteado en este capítulo, la estructura tiene un papel secundario, y solo con fines de ilustración se requiere algún comentario sobre ella; ya que el énfasis en los procesos de interacción y actividad proporciona al análisis de la Administración Pública un carácter dinámico.⁽²¹⁾

(19)Ibíd. p. 78.

(20) Ibíd. p. 79.

(21)Carrillo Castro, Alejandro. op. cit. p.20.

Por otro lado, es importante señalar que el factor distintivo de las interacciones de la Administración Pública, respecto del resto de las interacciones sociales, es que aquellas están orientadas fundamentalmente hacia la asignación autoritaria de valores -es decir, que se valen de la autoridad pública para establecer una serie de valores conductuales que deben ser observados- para una sociedad; y el cumplimiento eficaz de las leyes; de esta manera, la investigación tratará de comprender el sistema de interacciones mediante el cual se hacen e implementan tales asignaciones obligatorias o autoritarias.

Al respecto, se puede decir que las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos, de acuerdo con diversas alternativas posibles, entre las que es posible destacar las siguientes: privar a la persona de algo valioso que poseía, entorpecer la consecución de valores que de lo contrario se podrían alcanzar, o bien, permitir el acceso a los valores a ciertas personas y negarlo a otras.

En general, una asignación es autoritaria cuando las personas que se orientan hacia ella se sienten obligadas por ella misma.

Las razones para que los miembros de un sistema se sientan obligados entre sí, pueden ser muy diversas; encontrándose diferencias importantes, ya sea que las asignaciones se acepten como obligatorias a través del empleo de la fuerza, o bien de una sanción psicológica severa; además el interés personal, la tradición, la lealtad y el sentido de la legalidad o de la legitimidad, son razones importantes de porqué un individuo se siente obligado a aceptar decisiones con carácter de autoritarias.(22)

Independientemente de estas razones particulares, el hecho de que las asignaciones se consideren como obligatorias es la característica que distingue a las asignaciones políticas de otras clases de asignaciones.

(22) Cartwright, D. *Group Dynamics, Research and Theory*. Ed. Harper, Nueva York, 1973, p. 56.

Por otro lado, hay que señalar que para analizar el sistema de la Administración Pública se ha requerido el estudio de organizaciones y pequeños grupos en función de sus decisiones de poder, procesos de decisión y flujos de comunicación. (23)

Como hemos visto, el sistema político es el sistema de conducta más incluyente de una sociedad para la asignación autoritaria de valores y de cumplimiento de las leyes, siendo esta conducta solo un aspecto de las interacciones totales en que intervienen las personas en la sociedad.

Siendo así, se requiere de un concepto genérico para identificar el rol de la persona que forma parte de un sistema público administrativo en cualquier clase de sociedad y sistema, es conveniente entonces, utilizar el término de *m i e m b r o* del sistema, entendiéndolo como el rol más general de una persona en una sociedad dada, con respecto a la vida de la administración pública; teniendo en cuenta que este concepto no se refiere a toda la persona ni a todas sus interacciones; es una categoría analítica que selecciona o abstrae únicamente aquellos aspectos de su conducta que estén directamente relacionados con las asignaciones autoritarias de valores en la sociedad, y el cumplimiento de las leyes para llevar a cabo las funciones del gobierno.

De esta forma, el concepto de miembros de un sistema de administración pública identifica en forma colectiva a las personas de una sociedad en el desempeño de sus roles como servidores públicos.

(23) *Ibíd.*

Entonces se puede decir que un sistema público administrativo se identificará como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social, mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad y las personas que intervengan en esas interacciones actuando en roles políticos - administrativos, genéricamente son considerados miembros del sistema.

Ahora bien, debido a que la vida político - administrativa del Estado se entiende como un sistema abierto; además de identificar los elementos principales y generales del sistema, es necesario considerar lo que queda fuera de él, como ya se indicó, se denomina ambiente.

Esto es muy importante, ya que lo que ocurre en el contexto no público - administrativo puede influir en el sistema de la Administración Pública, produciéndose un intercambio a través de los límites de ambos sistemas.

En general, se puede considerar que el ambiente del sistema político es afirmar que constan de todos los demás subsistemas de la sociedad, que abarca tanto aspectos sociales como físicos. Sin embargo, este ambiente general con su diversidad de sistemas diferenciales, puede ser dividido en dos partes fundamentales; el intrasocietal (dentro de la sociedad) y el extrasocietal (fuera de la sociedad).

La parte intrasocietal del ambiente se define como la parte del ambiente social y físico que está fuera de los límites de un sistema de Administración Pública, pero dentro de la misma sociedad; teniendo por consiguiente, una repercusión muy considerable en el sistema político - administrativo del Estado.

La parte intrasocietal del ambiente político se puede clasificar de diversas formas; pero de manera simplificada se puede dividir en varios sistemas internos de importancia para la subsistencia y cambio del sistema de Administración Pública; entre los cuales se pueden destacar los sistemas sociales, sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones similares.

La parte extrasocietal del ambiente se define como los sistemas que están fuera de la sociedad de la que forma parte el sistema de Administración Pública, pero que pueden tener consecuencias importantes para la subsistencia o cambio de éste; por ejemplo, las sociedades y sistemas político - administrativos diferentes de la sociedad y sistema político en consideración; esto es, los sistemas internacionales.

Así, lo que ocurra en un sistema político, su estabilidad o cambio, dependerá del funcionamiento de las variables internas pero también de las variables externas.

Por otro lado, cabe señalar que una característica de los sistemas político - administrativos del Estado, es que no siempre se encuentran indefensos frente a las perturbaciones que los pueden afectar; pues debido a los rasgos particulares de este sistema, sus miembros tienen la oportunidad de responder a las tensiones a fin de asegurar su persistencia.

De esta forma, los sistemas de Administración Pública, gracias a sus propias respuestas pueden persistir incluso en un contexto de constante cambio.

Estos sistemas generalmente se enfrentan a diversas fuentes internas y externas. Respecto a las posibles fuentes internas recurrentes de tensión, desorganización o destrucción puede considerarse que las relaciones entre los miembros de un sistema tienden a convertirse en el foco de las formas más agudas de antagonismo social.

En este aspecto, toda sociedad posee diversos medios para regular o resolver las diferencias de criterio acerca de la distribución y uso de ciertos valores escasos; pero cuando los miembros no pueden resolver estas diferencias de manera privada, o cuando la persecución de un objetivo requiere la movilización de los recursos y energías de todos ellos, resulta inevitable acudir a alguna especie de asignación político - administrativa, estando por ello expuestos a una tensión constante entre sus miembros.

Por otro lado, las principales fuentes externas de tensión se derivan de conflictos entre los subsistemas que conforman la comunidad internacional.

Frente a la tensión provocada por perturbaciones y cambios derivados tanto del ambiente interno como del externo cabría esperar que los sistemas político - administrativos del Estado solo tengan un lapso de vida muy breve; sin embargo, es evidente que muchos logran persistir por largo tiempo.

Para lograr esta persistencia, los sistemas de Administración Pública cuentan con una serie de mecanismos de respuesta a las tensiones y perturbaciones, tales como la concertación, el dialogo, las concesiones, etc. para lograr el apoyo y el consenso de todos sus miembros.

Es así como la Administración Pública, en su papel de sistema abierto logra sobrevivir en un contexto de crecientes y constantes cambios y sus consecuentes tensiones y conflictos.

Por último, es importante considerar brevemente cómo se aplica el enfoque de sistemas a la Administración Pública Federal en el marco de la realidad mexicana.

Al respecto, se observa que la Administración Pública Mexicana enfrenta fuertes presiones, tanto de las relaciones internacionales que requieren de mayor eficiencia en el entorno de creciente apertura y competencia a nivel mundial, como de los ciudadanos nacionales que exigen una relación con el Estado en forma más expedita y sencilla.

Frente a estas presiones, el sistema administrativo se ha visto obligado a realizar una serie de ajustes en su funcionamiento tendientes a mantener el equilibrio y adaptarse a los cambios en el contexto nacional e internacional orientado a la modernización.

Tales acciones, basadas en la retroalimentación del sistema de conducta política, se integran en el Programa de Simplificación Administrativa, el cual constituye el objeto de estudio de la presente investigación.

De esta forma, han quedado expuestos los elementos más relevantes sobre el enfoque de sistemas; y principalmente su aplicación en el estudio de la administración pública, por lo que, con base en estos elementos teóricos, procederemos en el siguiente capítulo, a hacer un estudio de la simplificación administrativa, que es uno de los objetivos en el sistema de la Administración Pública Federal.

CAPITULO II.

LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

2.1 ANTECEDENTES.

Podrían enumerarse una serie de referencias documentales de tipo histórico, en los cuales se ha hecho patente la necesidad de que la administración pública sea sencilla y rápida, pero solo se tomarán en cuenta los que se pueden caracterizar como documentos oficiales y de injerencia directa como antecedente específico en la materia, a partir del inicio de la etapa del México independiente.

El primer documento considerado como tal es el decreto del 8 de noviembre de 1821, (1) año en el que se consumó la Independencia de México, mediante el cual se constituye un gobierno de corte imperial encabezado por Agustín de Iturbide, que como primer punto reestructuró el orden administrativo prevaeciente en la última parte del Virreinato. Por medio de este decreto se determina el establecimiento de los ministerios y se acuerda el reglamento para el gobierno interior y exterior de la Secretarías de Estado y del Despacho Universal.

En el punto nueve del artículo II del mencionado decreto, se hace referencia a las obligaciones del ministro para proponer a la regencia las reformas y mejoras que crea conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, acordando con los demás ministerios lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración.

Asimismo, en el punto 10 del mismo artículo se establece la obligación para dar audiencia a los interesados en los negocios a cargo del ministerio, asignando la mejor hora para comodidad del funcionario y del público.

(1) Revista de Administración pública. Simplificación Administrativa. INAP 1986. p. 141.

Como puede apreciarse, al sentar las bases para el despacho de los asuntos y la atención del público que se presenta a tramitarlos, se generaba un orden administrativo, tendiente a darle una mayor agilidad a los asuntos públicos. Sin embargo, como contraparte también se cerraban candados; en el punto 3 del artículo V del decreto arriba citado, expresamente se determina que ninguno de los empleados de la Secretaría podrá dar copia alguna de consultas, informes y resoluciones, sin precedente orden del ministro.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1824 y de la organización del gobierno bajo el régimen de República Federal, este se ocupa de manera central en crear los mecanismos que le permitirían conservar la unión de las provincias, por lo que es hasta el 27 de mayo de 1833 (2) cuando se expide un documento denominado Organización para el despacho ordinario y extraordinario de los negocios de gobierno, diseñado bajo la presidencia interina de Valentín Gómez Farias, en cuyo articulado se define, como punto fundamental, que los secretarios del despacho tienen a todas horas del día y de la noche, acceso libre a la persona del presidente y que todos los días después del despacho ordinario o a cualquiera hora que lo indique el propio presidente, se reunirán todos los secretarios para tratar asuntos generales y urgentes.

Como es notorio, esta disposición generaba la posibilidad de una amplia voluntad del incipiente gobierno interino de corte liberal, para que en todo momento pudiera avanzarse en el despacho de los asuntos públicos. En un estudio de A. Lucas Alamán, encontrado entre los papeles del archivo Noriega, sin ningún título o encabezado, con fecha febrero 8 de 1838(3), se hace una defensa a supuestos ataques que recibía el planteamiento de reforma administrativa del Gobierno conservador de la República, intermitentemente dirigido por Antonio López de Santa Anna, basado en el nombramiento de una comisión para reformar las bases y distribuir los trabajos relativos a la Organización General de la Administración Pública.

2. Ob. Cit. p. 147.

3. Ob. Cit. p. 149

En este estudio, Lucas Alamán, con una claridad más liberal que conservadora, se refiere a la necesidad de emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, bajo la idea, de que sería imposible reformar uno, dejando subsistir los abusos inconvenientes que se tienen en los otros. De igual manera, reseña la introducción de reformas parciales en el sistema administrativo, desde la etapa de emancipación nacional, generando un desconcierto general como resultado necesario de la variación que habían sufrido algunas partes del sistema.

Para este análisis, es importante señalar que desde este estudio de Lucas Alamán ya se hablaba de la administración pública como un sistema, en el cual había que emprender la obra de organizar efectivamente el gobierno a través de la administración, trabajo que según el autor requería de constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad.

Con base a lo anterior, Alamán proponía concretamente que la comisión para la reforma administrativa escogiera, para dar principio a sus operaciones, aquellos puntos más esenciales y más inmediatamente ligados con el estado de cosas prevaleciente, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males más ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones, aquello que admitiera mayor demora.

"La carrera que se propone correr es larga, y en un sistema que va a abrazar todos los ramos de la administración era menester dar principio por lo que más inmediatamente es causa del estado difícil en que la república se encuentra".⁽⁴⁾

También como antecedente, se encuentra el "Reglamento que ha de observarse para el despacho de la presidencia, ministerios y demás oficinas", de fecha enero 24 de 1851, ⁽⁵⁾ durante el gobierno provisional del General Conservador Mariano Arista, se dicta que el

(4) Ob. Cit. p. 150

(5) Ob. Cit. P. 155

primer deber que se imponen los funcionarios de un país libre, es el de hacer pronta y debida justicia a los que la demanden, este concepto, enmarcado en el número 7 del artículo I del reglamento en mención, precede a la intención de la idea señalada en el punto 10 del mismo documento, referida al orden que deben tener las solicitudes de los asuntos y de la integración de los expedientes para que no sea posible la pérdida de uno sólo por insignificante que sea.

Estos dos aspectos, dan una clara visión de la preocupación existente en esa época porque los funcionarios respondieran a las demandas de justicia y que además lo hicieran de manera ordenada y sin pérdida de tiempo, ni de documentos; lo cual constituyó un paso mas para el establecimiento de un orden sistemático de la administración pública.

Ya con el título expreso de "La reforma administrativa" el pensador Francisco Zarco publicó el viernes 11 de enero de 1856, durante otro gobierno de transición encabezado por Ignacio Comonfort, en el Diario "El Siglo Diez y Nueve" un artículo en el que hace una defensa de los postulados de libertad y reforma, que el partido liberal había establecido como promesa de la revolución.

"Libertad Política, Libertad Civil, Libertad en Todo y para Todo, y Reforma Administrativa, Reforma de todos los Abusos perjudiciales al pueblo. Reforma a todos los errores que han empobrecido y aniquilado al país" era la consigna liberal que Zarco destacaba, de ahí que se planteará el cumplimiento de las promesas del programa del ministerio para dar un paso más en la reforma administrativa, en la que se contemplaban franquicias al extranjero para atraer la inmigración que se necesitaba; mantener la última ley sobre administración de justicia en lo relativo a fueros, como primer paso para conquistar la igualdad; un nuevo plan de estudios que proclamara la libertad de enseñanza y no monopolizara para unos cuantos la instrucción pública; y sobre todo, códigos sencillos y claros que pusieran términos fáciles a la legislación civil y criminal.

Francisco Zarco señalaba, en contra de la embestida clerical por la ley "Lerdo", que el gobierno necesitaba la mayor actividad para emprender reformas útiles y grandiosas que le hicieran honor y contribuyeran a la prosperidad de la república y apuntaba un planteamiento que hoy día es todavía válido "sin la reforma administrativa, es imposible la reforma política, que si no encuentra bases en que apoyarse, será tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se hayan hecho antes". (6)

Otro antecedente más, que resalta en el contexto de los documentos existentes lo constituye, sin duda alguna, el manifiesto y programa del Presidente Benito Juárez, expedido mediante la circular del 8 de julio de 1861 de Secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, (7) en él se conceptúan las ideas que servirían de norma para la marcha administrativa de su gobierno, las cuales se basan en formular oficialmente el instinto de reorganización, de moralidad, de economía, de orden y de seguridad que debían caracterizar al espíritu público.

En esta circular se advierte una semejanza entre los planteamientos expresados por Francisco Zarco en el sentido de reorganizar y expeditar la administración de justicia para aplicar inexorablemente la ley, establecer la seguridad de las principales vías de comunicación, regularizar el servicio de la estafeta; abolir todos los impuestos irregulares y vejatorios y fomentar todos los ramos de la prosperidad nacional.

Posterior a esto, sobreviene el gobierno del General Porfirio Díaz, acerca de este período no se encontró antecedente directo sobre acciones legales o políticas que implicaran cambios para hacer más simple la administración gubernamental.

(6) Ob. Cit. P. 161

(7) Ob. Cit. P. 163.

Ya en la época posterior a la revolución iniciada en 1910, Salvador Alvarado, militar y político, activador de un movimiento de revolución en la península de Yucatán, al escribir sobre "Los problemas de México" se refería a la desorganización administrativa que privaba en el país; los empleos, señalaba Alvarado "se obtienen y conservan por recomendaciones, por compromisos políticos, por amistad, por casualidad, y en muchas ocasiones mediante bajezas e indignidades o gracias a intrigas y chismes" y se preguntaba "¿Cómo exigirle eficiencia y honradez a un empleado que sabe que de un momento a otro le arrojan a la calle a morirse de hambre?"; ante lo cual escribía que el resultado de lo anterior era "una demora infinita, una confusión espantosa, un formulismo interminable, una serie inacabable de tremendas dificultades que estorban el despacho aún de los negocios más insignificantes... El asunto más trivial necesita un expediente en forma y si se hubieran conservado todos los archivos de la república no habría ya espacio en el territorio nacional para guardarlos". (8)

Alvarado señalaba que en un país en el que el gobierno intervenía minuciosamente en todos los actos del individuo, en que nada puede hacerse sin tropezar a cada momento con autoridades y oficinas públicas de todos los órdenes era imaginable el obstáculo existente para el libre desarrollo de la agricultura, de la industria, del comercio y de los negocios en general.

Ante esa realidad, proponía poner corte a tales males estableciendo cursos especiales, la carrera administrativa y el servicio civil, juntas calificadoras, escalafón, exámenes, premios, castigos y seguros de vida y contra enfermedades y accidentes al personal del servicio público, cuidando de no ascender sino a los que comprueben su aptitud para desempeñar el puesto que pretendieran.

(8) Ob. Cit. p 169

"Los ascensos sólo deben concederse al ambicioso, al enérgico, al hombre de acción, de carácter, de iniciativa, de espíritu de empresa, por que a esa clase de hombres debe exclusivamente sus progresos el mundo". (9)

En la misma obra, "Los problemas de México" Salvador Alvarado escribió acerca de la situación administrativa en los gobiernos de los Estados, en los cuales sucedía otro tanto que en el gobierno federal; "la misma centralización, la misma ineficiencia, el mismo desperdicio de tiempo, dinero y energía. También ahí habrá que implantar la representación proporcional en los congresos, el servicio civil y simplificar la administración lo más que sea posible, y sobre todo permitirles que desarrollen libremente sus fuerzas, sin la ingerencia del gobierno federal en su vida interior". (10) . Otro documento de gran trascendencia que constituye un importante antecedente en materia de simplificación administrativa es la Ley que crea las Comisiones Especiales de Eficiencia, decretada por el presidente Plutarco Elias Calles, en 1926 (11) que marca el reinicio de la acción gubernamental tendiente a buscar las formas de agilizar su administración, luego del porfiriato y de la etapa de la revolución iniciada por Francisco I. Madero, períodos en los cuales por no contar con documentos que avalen lo contrario, pareciera un tiempo perdido, sin embargo en este lapso los cambios generaron un nuevo orden político y administrativo plasmado en la Constitución de 1917.

Por medio de la mencionada Ley se crean Comisiones Especiales de Eficiencia para todas las Secretarías y Departamentos del Ejecutivo, a fin de que inmediatamente, con los estudios e investigaciones necesarios, realizaran una reorganización técnica de los servicios públicos de la Administración, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad, archivos y en general de todas aquéllas que con el menor costo posible facilitaran el despacho de los negocios que tuvieran a su cargo tales dependencias.

(9) Ob. Cit. p. 170

(10) Ob. Cit. p. 171

Luego de este intento, vuelve a darse un intervalo en el que no se encuentran referencias legales directas, acerca de la certificación administrativa y es hasta el 7 de septiembre de 1943, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que crea la comisión intersecretarial permanente para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública, misma que representa también un antecedente de importancia en la Simplificación Administrativa.

Esta comisión quedó integrada por los subsecretarios y secretarios, respectivamente, de las Secretarías y Departamentos de Estado y por un representante del

Procurador General de la República.⁽¹²⁾

El objetivo de la comisión fue formular y llevar a cabo un plan coordinado intersecretarial, orientado al mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir o reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites, con el menor gasto para el Erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Nuevamente, de 1943 a 1970, se presenta una laguna documental en la que, el proceso de industrialización y el crecimiento económico, conocido como "El milagro mexicano" ocupan la atención total de la administración, hasta que sobreviene la crisis de 1968 y el gobierno se ve obligado a dar respuestas más rápidas y efectivas por lo que, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976, se decretó el Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal.

(11)"Ley que crea las Comisiones Especiales de Eficiencia" México, 25 de agosto de 1926.

(12)"Acuerdo a los CC Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado y al C.Productor General de la República" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1943.

En este documento se dicta la realización de los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se establezcan comisiones internas de administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del Sector Público en su conjunto.(13)

En adición a esto, se decretó el acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia, su propósito fue garantizar y lograr una mayor eficiencia en la ejecución de las decisiones tomadas en materia de reforma administrativa y lograr una adecuada coordinación de las medidas establecidas para el Sector Público en su conjunto.(14)

En consecuencia con esta línea de reforma y simplificación, el presidente José López Portillo, quien gobernó de 1976 a 1982, en medio de una creciente crisis económica, dictó el Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública adecuan sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso "permanente programado y participativo" de reforma administrativa.

(13)"Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1971 .

(14)"Acuerdo por el que dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia". Publicado en el Diario Oficial, 5 de abril de 1973.

Este instrumento normativo surge ante la necesidad de reorganizar la Administración Pública, dotándola de los instrumentos que le permitan programar y coordinar los esfuerzos nacionales con mayor eficiencia, eficacia y congruencia.⁽¹⁵⁾

Un documento más, que es importante citar como antecedente de la Simplificación Administrativa, es el que contiene las reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos.

El objetivo general de tales reformas era convertir a cada dependencia y entidad en un instrumento eficaz que ofreciera al público procedimientos sencillos, trámites, rápidos, atención considerada, y orientación e información accesible y oportuna acerca de los servicios y trámites a cargo de las instituciones públicas, postulando contar con la participación activa de la población en las acciones de reforma administrativa.⁽¹⁶⁾

Para lograr este objetivo la coordinación de estudios administrativos de la Presidencia de la República reseñó haber desarrollado seis subprogramas que son: simplificación de sistemas y procedimientos, desconcentración de trámites y servicios, adecuación de instrumentos jurídicos, mejoramiento de las áreas de atención al público, capacitación y sensibilización del servidor público, y difusión de derechos y obligaciones y participación de los usuarios.⁽¹⁷⁾

(15)"Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de reforma administrativa". Publicado en el Diario Oficial 24 de abril de 1979.

(16)"Reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servidores públicos". En La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. No. 7.

(17)Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.- Elementos para la Simplificación de Trámites. Ed. Facs. México 1975.

En general, todos los documentos y acciones citados constituyen los más importantes antecedentes de Simplificación Administrativa, establecidos por los gobiernos federales, con mayor o menor visión de su realidad administrativa.

Estos datos, permiten contextualizar con mayor exactitud los principales lineamientos y objetivos de los programas de simplificación administrativa que habrían de implantarse con posterioridad.

2.2. OBJETIVOS.

La Simplificación Administrativa pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendadas.

Por ello, el objetivo fundamental asignado por la Dependencia encargada de su instrumentación, fue "llevar a óptimas condiciones la relación entre los ciudadanos y el gobierno federal, en lo que se refiere a trámites y gestiones ante las oficinas públicas". (18)

Este objetivo fue establecido como guía de acción por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, al iniciar el Programa de Simplificación Administrativa durante su gestión en la presidencia de la república, tratando de dar una respuesta a las demandas de los ciudadanos y de las organizaciones, en el sentido de que la Administración Pública sea ágil, eficiente y honesta.

De acuerdo con tales demandas, la Simplificación Administrativa se ha planteado diversos propósitos generales entre los que pueden destacarse los siguientes:

-Incrementar eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones.

(18)SCGF. Simplificación Administrativa. México, Agosto de 1984, p. 5.

- Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.
- Ampliar los canales de comunicación; eliminar molestias, requisitos y trato directo innecesario de la ciudadanía con la Administración Pública Federal.
- Hacer que el ciudadano reciba el mejor trato, y atención más eficiente en los asuntos que plantea a la administración; que sienta el interés por parte del servidor público.
- Asegurar la universalidad de los derechos de los ciudadanos; lo que implica definiciones precisas, información completa y clara, canales adecuados de comunicación, respuestas objetivas, claras y oportunas.
- Hacer que el ciudadano conozca previamente y con claridad sus derechos y los requisitos para obtenerlos; el tiempo en que se le debe dar respuesta, y someterse a una solución objetiva, no sujeta a juicios ocultos que este ignore, o a la aplicación caprichosa de facultades discrecionales de servidores públicos o de la institución.

Estos propósitos, son apenas un acercamiento genérico a problemas concretos, ya que muchas relaciones de los ciudadanos con la administración pública, para una autorización, licencia, permiso, concesión, se inician con el cumplimiento de una serie de requisitos; en donde no se precisa el plazo para su atención y después de un largo tiempo, en gran parte de los casos, o no se recibe respuesta, se siguen acumulando requisitos, o bien, se concluye con una negativa, con información vaga o nula sobre las razones que la motivaron.

Es por ello que algunos puntos que ya habían sido propuestos en la reforma administrativa del sexenio Lópezportillista, siguen incumplidos y fueron incorporados como parte de los

objetivos de la simplificación administrativa, por lo que en razón de lo cual, es necesario mencionarlos:

-Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud responsable y dinámica para garantizar que el personal que tiene el contacto con el público sea el más capacitado, el más motivado, el más interesado.

-Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la falta de coordinación.

-Modernizar el aparato público abarcando al poder judicial y al legislativo; a los gobiernos estatales y a los municipales.

-Desarrollar y modernizar el ámbito del poder judicial.

Se pretendía que el mexicano recobrarla la confianza en las instituciones, haciendo efectivo el propósito constitucional de que la impartición de la justicia fuera pronta y expedita. Asimismo, se tenía el propósito de lograr que el sistema de procuración y administración de justicia fuera accesible y honesto, que se descargara de formalismos y ofreciera salidas rápidas a asuntos que por su poca trascendencia e importancia así lo permitieran.

-En el ámbito legislativo se pretende darle al Congreso la responsabilidad de depurar, actualizar y cancelar disposiciones jurídicas duplicadas, contradictorias, obsoletas e inaplicables.

-Abrir y transparentar el sistema de concesiones federales, ya que algunas de las áreas que originalmente corresponden al Estado y que son concesionables para su explotación por particulares, se han venido cerrando y manejándose de manera no transparente, tanto por la autoridad como por los concesionarios, constituyéndose en elementos inaccesibles que niegan

su carácter de derecho general a la ciudadanía. (19)

De esta forma, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, proponía revisar las distintas actividades que se desarrollen a base de concesiones, tales como notarios públicos, agentes aduanales, sistemas de telecomunicación, canales de televisión y transporte público federal, entre otros; a fin de establecer sistemas que evitaran los cuellos de botella que encarecen, entorpecen, y dilatan la prestación o credibilidad de los bienes y servicios concesionados.

Asimismo, se pretendía que todo ciudadano que cumpliera los requisitos como concesionario sintiera seguridad y conociera las limitaciones para ejercer el derecho para que se le otorgara la concesión a que pudiera aspirar; y en su caso, conocer previamente el trámite o proceso para su dictaminación; con base en esta idea se hablaba de poner fin a caducidades injustificables, ya que la mayoría de licencias, permisos y documentos oficiales están sujetas a éstas.

Es importante destacar que el origen de estas prácticas en la mayoría de los casos, se dan con un propósito recaudatorio de ingresos públicos, cuyos montos resultan irrelevantes y desproporcionados a la carga administrativa y a las molestias al usuario.

Fue por eso que, en contraparte, se proponía adoptar fórmulas modernas para el cobro de derechos, darle carácter permanente a los documentos oficiales y evitar actividades improductivas, molestias a la ciudadanía y claras fuentes de corrupción.

Como se puede apreciar, de acuerdo con los objetivos señalados, el proceso de simplificación administrativa no se concebía como un fenómeno de naturaleza mecánica, sino que se basaba fundamentalmente en valores humanos y exigía ciertos comportamientos y decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros.

(19) Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.- Elementos para la Simplificación de Trámites. Ed. Facs. México 1975.

De esta forma, es importante señalar con claridad los beneficios directos que podían esperar las diferentes personas o grupos de personas involucradas en esta labor, además de las responsabilidades que a cada quien y /o a cada nivel correspondían. (20)

Entonces, se consideraba que más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos de la simplificación administrativa se tendrían que orientar a atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados como por los propios servidores públicos.

Para tal fin se planteaba como pretensión gubernamental desarrollar una administración pública que permitiera, entre otras cosas, lo siguiente:

-Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeñara sus atribuciones constitucionales, principalmente las relacionadas con las estrategias de desarrollo económico y social del país.

-A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitieran el mejor cumplimiento de los objetivos y programas encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros asignados, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

-A los servidores públicos, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se ocupara por generar en ellos la actitud y la preparación que requiriera el desarrollo del país.

-A los ciudadanos y a la sociedad en general, una atención eficiente en los asuntos que tuvieran que tramitar y en los servicios que tuvieran derecho a demandar ante las dependencias públicas.

(20)Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, México, 1989, p. 52.

Cabe destacar que en el Acuerdo que dispuso las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal debería instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas, se establecieron los objetivos y acciones prácticas a seguir en el proceso de simplificación; entre los que se pueden destacar los siguientes:

- a) Ampliar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones periódicas a cargo de los ciudadanos.
- b) Revisar los plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a renovación periódica, cuya omisión produzca la caducidad, procurando conferirles vigencia más amplia y cuando ello sea posible, otorgarles el carácter de permanentes.
- c) Facilitar al público los medios de acreditación o identificación permanente, cuando en forma recurrente tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.
- d) Sustituir por el uso de tarjetas o documentos permanentes la tramitación, expedición y notificación de boletas, formularios y procedimientos de cobro, para el pago de obligaciones periódicas de cuota fija.
- e) Pugnar por el establecimiento de cuotas fijas para pagos periódicos, de manera que los ajustes para la liquidación exacta se hagan en forma anual, procurando la eliminación de molestias a los contribuyentes por constantes lecturas, visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobro de derechos por servicios públicos.
- f) Utilizar a las sociedades nacionales de crédito e instituciones nacionales de crédito para efectos de pagos y cobros, empleando sus servicios para la aplicación de tarifas con reglas que no admitan variación de criterios oficiales.

g) Establecer sistemas de coordinación entre las dependencias y, en su caso, entidades de la Administración Pública Federal para que, cuando se trate del desahogo de asuntos que por disposición de la ley deban tramitarse ante varias dependencias o entidades, se establezcan métodos que permitan uniformar, reducir y simplificar los trámites y los informes a que están obligados los interesados.

Cuando dichos trámites o informes deban satisfacerse en varias unidades administrativas de una misma dependencia, ésta adoptará las medidas para reducir y simplificar los trámites, informes en todas las instancias y en los casos en que ello sea posible, establecer un sólo canal para el desahogo de procedimientos.

h) Revisar la práctica de exigir que se acredite previamente al desahogo de un trámite, estar al corriente de las obligaciones y requisitos con otra u otras dependencias, cuando sean éstas las obligadas a vigilar y llevar el registro de cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, para eliminar requisitos no exigidos por la ley.

i) Introducir criterios de tasas porcentuales o cualquier otro que dinamice los topes o rangos que se establezcan en la delegación de facultades y clasificación de operaciones, y que eviten la inoperatividad, por la obsolescencia de los mismos.

j) Eliminar, en la secuela de los procedimientos administrativos, la solicitud de documentación y acreditación que ya fueron requeridas en pasos o instancias previas.

k) Fijar, en los asuntos que lo permitan, plazos límite para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé solución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo.

l) Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades, fomentando la descentralización y

desconcentración de la Administración Pública Federal.

m) Introducir criterios flexibles de diferenciación en la atención de los asuntos, que consideren: tamaño, monto en dinero, complejidad, continuidad u ocasionalidad y mayor o menor vinculación con las prioridades nacionales de los mismos; y

n) Eliminar autorizaciones redundantes, solicitudes excesivas de información de detalle en materia presupuestal y exigencia de trámites que entorpecen la actividad, mediante la expedición de reglas claras y sencillas que resulten exigibles, permitan la corresponsabilidad en el gasto público, y eliminen el excesivo papeleo. (21)

En general estos eran los principales objetivos y propósitos que el gobierno federal a través de la SECOGEF se ha propuesto en materia de simplificación administrativa, y para lograrlos se ha planteo una estrategia a seguir, la cual se reseña en el siguiente apartado.

2.3. ESTRATEGIA.

El Programa de Simplificación Administrativa para hacer posibles los objetivos establecidos, se basó en una estrategia general que pretendía garantizar que, al llevarse a cabo la revisión microadministrativa de cada institución, no se desconociera la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores macroadministrativos, siempre que fuera posible, con criterios uniformes y coherentes y aprovechando las experiencias que se hubieran dado en la realidad nacional. (22)

(21) "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellos" Diario Oficial de la Federación México, 8 de agosto de 1984.

(22) Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. p. 51.

El punto central de esta estrategia era eliminar aquellos trámites que hacia adentro de la administración pública estaban sustentados por reglamentos, funciones, órganos, procedimientos, etc. pero que hacia el ciudadano sólo representaban trámites que de antemano se sabían no sustantivos; si se eliminaban, realmente se beneficiaría al público, aunque quizás se afectarían intereses al interior de la administración pública.

Otro aspecto importante es que para la aplicación de cualquier medida de simplificación administrativa debería previamente haberse sensibilizado al grupo de ciudadanos que se verían beneficiados con las medidas; y de esa manera, buscar su aceptación y apoyo; tomando en cuenta los intereses e intervenciones de los grupos intermedios involucrados.

Es así que la comunicación social tuvo que ser considerada como un aspecto fundamental de preparación y apoyo, para la emisión de mensajes correctos y serios dentro de la estrategia general.

Dicha estrategia se orientó hacia tres vertientes fundamentales, a saber: la reestructuración de la administración; el mejoramiento y sistematización de la función pública y la profundización de los procesos descentralizadores en la toma de decisiones y el uso y destino de los recursos económicos para atender los problemas que surgen en la base misma de la sociedad. (23)

Aún cuando estas tres vertientes mantenían una relación de complementación, el avance en cada una de manera independientemente; se planteó como posible en este caso, el desarrollo más avanzado de una de ellas pudiera contribuir a que las otras se lleven a cabo con menores dificultades; en tanto que si se impulsaban acciones en los tres frentes al mismo tiempo, se podría provocar una dinámica que permitiera obtener logros a mediano plazo, con efectos importantes en las circunstancias inmediatas.

(23) Mora Castellanos, Alba Alicia. "La SECOGEF como Órgano Impulsor, Coordinador y Rector del Proceso de Simplificación Administrativa". V. Reunión Nacional de Controladores Estado-Federación, Zacatecas, p. 149.

Para comprender de mejor manera la orientación dada a cada una de estas vertientes de la mencionada estrategia general, en seguida se indican sus aspectos más relevantes.

Reestructuración de la Administración Pública.

Esta parte de la estrategia atendía la demanda por eliminar la burocratización; de manera que su campo de acción se define con la parte de los planteamientos recogidos en materia de simplificación encaminados a terminar con marañas burocráticas y eliminar instancias injustificadas.

El punto central de esta vertiente describía como llevar a los niveles operativos la ejecución de las normas y políticas planteadas a nivel nacional; de manera que se responsabilizara de las actividades normativas a las instancias centrales de nivel superior y se trasladara la facultad ejecutora a los mandos operativos en las entidades federativas y los municipios, para una eficaz ejecución y resolución de las peticiones de los ciudadanos, de manera pronta y expedita, que era uno de los propósitos básicos de la simplificación.

Mejoramiento y Sistematización de la Función Pública.

Esta vertiente respondía a la demanda por elevar la calidad en la prestación de los servicios, acabar con la discrecionalidad de la burocracia, y aumentar la capacidad y preparación de los servidores públicos.

Para ello se han definieron líneas de acción estratégicas tales como:

-El establecimiento de un sistema transparente para el reclutamiento de cuadros de la administración pública.

- Definición de los niveles operativos y ejecutivos y planes de superación basados en la estricta calificación de méritos, desempeño y preparación personal.
- Impulso renovado a la capacitación de los servidores públicos.
- Promoción decidida de un cambio de actitud en los servidores públicos en beneficio del quehacer público.

Descentralización.

Esta vertiente de la estrategia, aún cuando no era una demanda nueva, pretendía dársele un nuevo impulso, a fin de hacer efectiva la toma de decisiones en los lugares en donde se requirieran.

Para tal fin, se estimó necesario considerar cambios en varias líneas de política vinculadas a las inversiones, la producción, la comercialización y el consumo; todo ello acompañado del fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas en la vigilancia de los procesos administrativos de las instancias gubernamentales. (24)

Estas tres vertientes fueron orientadas al cumplimiento de los propósitos del gobierno en materia de simplificación administrativa, por lo que para los efectos de este trabajo constituyen la parte medular del programa.

(24) Op. Cit. p. 15025 Ponce de León, Xavier. "Administración Sin Burocracia". Participación Durante el Seminario Internacional sobre Simplificación Administrativa. México 1990.

Ahora bien, la estrategia de simplificación administrativa pretendía también tomar en cuenta todos los esfuerzos anteriores al establecimiento de tal programa, para enriquecer las líneas de acción y las medidas concretas que permitirían contribuir a lograr objetivos más amplios como la renovación nacional, coadyuvar en el cambio estructural y servir como instrumento para la democratización integral de la sociedad. (25)

Esto reflejó que la estrategia de simplificación de la administración pública federal que se llevó a cabo a partir de 1984 no parecía constituir un experimento aislado y sin fundamento en la experiencia, sino que se encaminaba a ser un avance más en la evolución de la modernización administrativa en México, que tomaba en cuenta los éxitos y fracasos anteriores, como ejemplo para su perfeccionamiento, situación que no necesariamente se cumpliría, sobre todo cuando las acciones se siguieran sustentando solo en actos voluntaristas de los agentes gubernamentales, sin tomar en cuenta las necesidades reales de los sectores involucrados.

Así, las principales consideraciones derivadas de las experiencias recogidas de los intentos y esfuerzos anteriores, en la estrategia de simplificación administrativa servirían como guía de acción.

De tales aspectos se pueden destacar los siguientes:

Desarrollo de un programa general como marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos.

Era fundamental partir de la conciencia de que, en la realidad, la acción simplificadora se llevaba a cabo por medio de proyectos específicos, que únicamente se referían a partes de las áreas de estudio y que no siempre podrían realizarse simultáneamente, ni en un solo intento.(26)

(25) Op. Cit. P. 38

(26)Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. p. 53.

De esta forma, el programa general se concebía como un marco de referencia que sirviera para coordinar y aprovechar mejor la participación y los esfuerzos de todos aquellos que tuvieran que intervenir en las tareas de simplificar la administración pública bajo los supuestos siguientes:

Otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicaciones y contradicciones;

señalar responsabilidades precisas para los distintos campos susceptibles de simplificación

especificar objetivos metas y políticas globales para orientar los proyectos perfectamente particularizados.

No esperar a tener todo el paquete de acciones de simplificación acabado para echarlo a andar.

Otro lineamiento importante en que se basó la estrategia, fue que no se debía esperar hasta que se tuviera un paquete completo de acciones para ir realizando los proyectos específicos del programa; por el contrario, al identificarse los problemas concretos, podría dárseles soluciones inmediatas y desarrollar, paralelamente, los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras necesidades de simplificación que requirieran un mayor tiempo de maduración o que no conviniera esperar a coyunturas políticas más propicias.

Procurar que los proyectos sean viables políticamente.

Debería tenerse en consideración que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de simplificación obedeciera siempre a decisiones políticas concretas que incrementaran la viabilidad y la oportunidad políticas para llevarlas a cabo.⁽²⁷⁾

(27)Cfr. Rojas, Francisco. Participación en el Programa de Simplificación Administrativa. SECOGEF, México, 1984, p. 11.

Esto es importante, ya que de nada ha servido elaborar formidables programas de simplificación administrativas, si dadas las condiciones políticas del país no pudiesen ponerse en marcha.

Evitar reformas meramente formales.

Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos, cuando no se traducen en realidades concretas, generan desconfianza e incredulidad en el proceso de simplificación, por lo que deben evitarse cambios que no pasen del papel.

- Evaluar periódicamente los avances.

Era fundamental la evaluación continua del avance de la simplificación, mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa original.

- Tener la suficiente flexibilidad.

El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios económicos, políticos y sociales que se vayan presentando en la realidad, y que muchas veces son el resultado de los éxitos o tropiezos que vayan encontrando los programas de simplificación.⁽²⁸⁾

En general, se observa que todos los lineamientos de la estrategia de simplificación administrativa estaban orientados al cumplimiento de los objetivos en las tres vertientes básicas señaladas y que en conjunto buscaban dar un nuevo sentido ágil y dinámico a la administración Pública Federal; sin embargo, su limitada observancia a sido uno de los puntos nodales que impiden el más rápido desarrollo hacia una administración pública sencilla y ágil.

(28)Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. p. 54.

CAPITULO III.

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

La estrategia definida para la conducción del programa de Simplificación Administrativa del gobierno de la República 1982 - 1988 responsabilizó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) sobre la coordinación del proceso en su conjunto.

De esta manera, una vez considerados los aspectos generales de la Simplificación Administrativa, corresponde ahora describir la función de la SECOGEF en dicho programa.

Para ello, en primer lugar se presentan los antecedentes de esta dependencia, como referencia para su estudio; se señalan sus ámbitos de competencia; después sus líneas de acción; y por último, la racionalización de estructuras administrativas.

3.1. ANTECEDENTES.

Para facilitar el análisis y comprensión de la función de la SECOGEF en la Simplificación Administrativa que se lleva a cabo en México, es conveniente, en primera instancia, hacer referencia a sus antecedentes históricos.

Al respecto, cabe señalar que la función de vigilancia y control del ejercicio público, en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación como la creación del Departamento de Contraloría que se mantuvo en operación durante el período comprendido de 1917 a 1932, es decir del gobierno del Presidente Venustiano Carranza al del General Plutarco Elías Calles, al frente del cual se encontraba el Contralor General de la Nación, dependiente del

Presidente de la República. (1)

La creación de este Departamento fue de utilidad en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa, y dio un lugar más relevante a las facultades de revisión e inspección.

A partir de 1926, en el período denominado por algunos historiadores como el "Maximato", se desarrollaron y fortalecieron algunas de las funciones relevantes del Departamento, en ámbitos tales como la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, el examen de créditos otorgados al Gobierno Federal, la verificación en materia de deuda pública, y el registro general de funcionarios y empleados de la federación.

En el año de 1932, bajo el gobierno del Presidente Pascual Ortiz Rubio, desapareció el Departamento de Contraloría de la nación, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado. (2)

Al desaparecer dicho Departamento hubo una marcada dispersión en las funciones que eran de su competencia. En un primer momento, de 1933 a 1947, tiempo en el que transcurrieron los gobiernos de los Generales Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Avila Camacho, se dejó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas; y el registro de personal federal.

Un segundo momento, abarcó 1947 hasta 1958; los gobiernos de Miguel Alemán Valdez y Adolfo Ruíz Cortines en los cuales, con la creación de la ya desaparecida Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones en materia de control sobre las Entidades paraestatales.

(1) SECOGEF. Antecedentes y Acciones. Unidad de Comunicación Social. México, Mayo de 1991, p. 19.

(2) *Ibid.* p. 20

Durante el período comprendido de 1959 a 1976, que abarca los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, las funciones de contraloría pública eran compartidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las ya desaparecidas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Esta dispersión, impedía una adecuada ejecución de las funciones de supervisión y control. De tal manera, en diciembre de 1976, al iniciar al Gobierno de José López Portillo, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y de control; a la cual se le otorgaron facultades de vigilancia y evaluación de los programas de inversión pública; así como para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades, que afectarían a la hacienda pública. (3)

No obstante, aún se observaba cierta dispersión e ineficiencia en la función de control del sector público; por lo que en 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid, resintió la necesidad de fortalecer e integrar tales funciones.

Para esto, presentó ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas que incluían el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dio origen a la SECOGEF. (4).

(3)Ley Orgánica de la Administración Pública. Presidencia de la República. México, 1976. Artículo 32.

(4)"Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1982.

De acuerdo con dicho decreto, la SECOGEF asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la entonces Secretaría de Comercio; de las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas; confiriéndole además nuevas atribuciones para completar un esquema de contraloría corregido y aumentado.

Con la creación de la SECOGEF se restableció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos.

En este sentido un aspecto coyuntural en relación a los antecedentes y orígenes de la SECOGEF fue el Programa de Renovación Moral de la Sociedad, consistente en abatir los altos índices de corrupción imperantes en muchos ámbitos de la vida nacional, propuesto por el Presidente Miguel de la Madrid, desde el inicio de su gobierno; ya que según tal tesis, ello constituía un punto de partida para lograr la eficacia y transparencia en la Administración Pública Federal.

La necesidad de la renovación moral se sustentó en el hecho de que "en un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley, y los agentes estatales responden ante ésta, por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia". (5)

(5)De la Madrid Hurtado, Miguel. "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Publicada en el Diario Oficial de la Federación; 31 de diciembre de 1982. Exposición de Motivos.

De esta forma, la renovación moral de la sociedad exigía crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pudieran hacer valer sus derechos.

Para ello, también en esta etapa se promovió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos() en la cual se establecieron los lineamientos generales para que los servidores públicos se comportaran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia; definiendo sus obligaciones políticas y administrativas, las responsabilidades en que incurrirían por su incumplimiento, los medios para identificarlas y las sanciones y procedimientos para prevenirlas y corregirlas; constituyéndose como base legal para la simplificación de la Administración Pública Federal, cuya coordinación quedó a cargo de la SECOGEF.

3.2. AMBITOS DE COMPETENCIA Y LINEAS DE ACCION.

La Simplificación Administrativa, como política gubernamental, se erigió como herramienta para hacer más clara y sencilla la gestión de los ciudadanos ante las instituciones públicas, evitar la dilación y trámites engorrosos que dan lugar a la corrupción y a la desconfianza; representando esto, el punto esencial de la misión de la SECOGEF, en un momento determinado.

De esta manera, como ya se ha señalado, le compete a la SECOGEF la coordinación conjunta del Programa de Simplificación Administrativa, debiendo efectuar las labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones, así como informar periódicamente sobre el desarrollo general del programa. (6)

(6)SECOGEF. Renovación Moral. Simplificación Administrativa. Dirección General de Comunicación Social. Serie Reportes de la Contraloría, No. 6, México, 1986, p. 7.

De acuerdo con lo anterior, el ámbito de competencia de la SECOGEF en la materia de estudio puede dividirse en dos vertientes: la primera se orienta hacia la modernización de la administración pública y la atención; la segunda se refiere al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

Ahora bien, los ámbitos de competencia de la SECOGEF fundamentalmente son: contraloría social, responsabilidades de los servidores públicos, promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, en el cual se encuadra la promoción de la simplificación administrativa, control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, auditoría pública, evaluación gubernamental, modernización, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, y actividades de apoyo interno.

A continuación se describe cada uno de estos ámbitos, señalando las líneas de acción documentada a seguir en cada uno de ellos.

Contraloría Social.

La Contraloría Social es un instrumento de concertación política con la ciudadanía, que se traduce en una alianza del gobierno y la sociedad para mejorar la administración pública y el ejercicio de la autoridad. (7)

Desde su implantación ha constituido un medio más para fortalecer las acciones que permitan elevar la calidad de los servicios que el Estado tiene que proporcionar a la población, ya que se propone convertir al ciudadano en auditor de las acciones gubernamentales.

(7)SECOGEF. Programa General de Trabajo 1990. Unidad de Comunicación Social, México, 1989, p. 15.

La SECOGEF en este ámbito, orienta sus líneas de acción a través de mecanismos operativos tales como: el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias, el de Inconformidades y el Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía, al cual se hará referencia más adelante.

Así, la SECOGEF cuenta con una estructura para recibir, realizar los trámites necesarios y llevar a cabo el seguimiento, hasta su total resolución de conformidad con lo establecido en la Ley.

La población a través de estos sistemas tiene la opción de participar en el mejoramiento de los servicios públicos y en la elevación y revalorización de la función pública ante la sociedad.

Un aspecto más en este ámbito de competencia de la SECOGEF, es su enlace con programas, para apoyar a los grupos sociales en situación de pobreza extrema para garantizar que los recursos lleguen en forma oportuna y transparente a sus destinatarios finales y que se apliquen precisamente para los fines previamente determinados.

Responsabilidades de los servidores públicos.

A la SECOGEF le compete conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuera requerida. (8)

(8) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1992. Artículo 32-Bis. Fracción XVII.

Es así, que una de las líneas de acción de tal Secretaría fue vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para promover que el desempeño de los empleados al servicio del Estado, obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Con un propósito preventivo, le correspondía llevar a cabo la ampliación y el fortalecimiento de los instrumentos establecidos para el control sobre el patrimonio de los servidores públicos, e investigar quejas y denuncias en contra de un servidor público por incumplimiento y/o irregularidad de sus deberes. (9)

Esto, de acuerdo a su marco de actuación, permitía detectar el apego a la legalidad en los actos administrativos y responder a la sociedad con mayores márgenes de honestidad y transparencia en la administración de los recursos del Estado.

Promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental.

La Simplificación Administrativa se propuso ante el reto de responder a las demandas de la sociedad, que exigía un aparato administrativo eficiente, ágil, sin trabas burocráticas; así como con la capacidad suficiente para convertirse en puntal en la modernización del país.

Las acciones orientadas a mejorar la prestación de los servicios públicos, fueron en esta propuesta otro factor primordial en el ámbito de competencia de la SECOGEF, a la cual le correspondió coordinar la concertación de compromisos concretos, por parte de los titulares de las dependencias y entidades públicas, con el fin de mejorar estos servicios, con énfasis en su calidad, cantidad y oportunidad tendiente a liberar a los particulares del agobio, cuando en sus gestiones ante las oficinas gubernamentales se encontrara con trámites complejos, atención deficiente; e incluso, con abusos y corrupción.

(9)SECOGEF. Antecedentes y Acciones. Op. Cit. p. 31.

Cabe señalar que de acuerdo a lo establecido en sus programas de trabajo, la promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión pública que llevaba a cabo la SECOGEF, no se limitaba exclusivamente al ámbito federal, sino que pretendía abarcar a las administraciones públicas estatales y municipales, mediante acuerdos de coordinación con estos ordenes de gobierno.

Control, fiscalización y evaluación de la gestión pública.

La SECOGEF tenía dentro de sus ámbitos de acción la normatividad y coordinación del sistema integral de control y evaluación de la gestión pública orientado a reforzar los sistemas preventivos de control de la Administración para el mejoramiento del control gubernamental, a través de la emisión y actualización de normas y lineamientos que se dirigían a propiciar la eficiente aplicación de dicho control.

Los programas de trabajo de la SECOGEF contenían acciones tendientes a vigilar que las dependencias y entidades observaran el marco legal que regulaba sus operaciones, particularmente aquellas relativas al ejercicio del gasto público, servicios personales y estructuras orgánico-funcionales y ocupacionales. (10)

En este ámbito, la capacitación a los servidores públicos por la que se propugnaba tenía la finalidad de proporcionar o ampliar los conocimientos para el ejercicio de sus funciones, con el propósito de evitar ineficiencias e ilícitos, por desconocimiento de la normatividad en el manejo de los recursos públicos.

Auditoría pública.

Como parte del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, le competía a la SECOGEF la función de auditoría gubernamental.

(10)SECOGEF. Programa de Trabajo 1990. p. 45.

Esta, podía ser ejecutada mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y productividad, con los cuales se verificaba, al tiempo que se evaluaba el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental; o por las contralorías internas de las dependencias y entidades paraestatales, con base en los programas de auditoría validados por dicha secretaría.

En cualquier caso, el propósito era reforzar los controles establecidos en el sector público para lograr un manejo más racional de los recursos federales. (11)

Las acciones en este ámbito tendían a dar mayor precisión al diagnóstico de gestiones y obras públicas, con el propósito de detectar aquellos proyectos que por su complejidad o importancia pudieran ser sujetos a auditoría.

Evaluación Gubernamental.

La evaluación de la gestión pública constituye un medio preventivo que permitía a la SECOGEF conocer periódicamente, el avance de programas, cumplimiento de metas y el ejercicio del gasto, al tiempo de proporcionar los elementos y la información necesaria para corregir cualquier desviación.

En este sentido, la SECOGEF promovía y vigilaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizaran su autoevaluación de acuerdo con lo establecido por la Ley.

(11)SECOGEF. Antecedentes y Acciones.

Las acciones de evaluación se supervisaban con la realización de reuniones trimestrales entre los titulares de las dependencias y entidades paraestatales y la SECOGEF, generando así medidas preventivas y acuerdos que incidían directamente en un control más amplio de los recursos, en una mayor productividad, y en mejores elementos para la toma de decisiones de carácter institucional.

7) Modernización, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

En la modernización de las entidades paraestatales, se sustentó uno de los puntos de apoyo para lograr el avance económico propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, por lo que correspondió a la SECOGEF el seguimiento de la Ley de Entidades Paraestatales y de su reglamento, instrumentos que en buena medida se establecieron para contribuir a la Simplificación Administrativa; en la exposición de motivos de esta Ley se señala dentro de sus fines el siguiente:

"Simplificación del manejo de las entidades públicas; liberarlas del cumplimiento de requisitos previos que las agobian; otorgar mayor confianza a sus directivos; enaltecer su responsabilidad administrativa y política; devolver a los órganos de gobierno su plenitud de responsabilidad; e imponer a los consejeros la obligación de pronunciarse de manera indivisa de su doble calidad de representantes de secretarías y miembros de un Consejo."⁽¹²⁾

De esta forma, la Ley señalada tendía a resolver el dilema de autonomía versus control, en favor de la autonomía; sin embargo, en la práctica tropezó con limitaciones para su cumplimiento, por lo que fue necesario reglamentarla para determinar los procedimientos que orientaran a las empresas públicas hacia modelos de eficiencia, a fin de que pudieran cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas.

(12) Pichardo Pagaza, Ignacio. Palabras Pronunciadas durante la Ceremonia del Premio de Administración Pública 1986. Los Pinos, 25 de noviembre de 1987.

El reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se elaboró como una guía orientadora para los empresarios públicos en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, otorgándoles mayores atribuciones y facultades, pero paralelamente, fijando los controles necesarios que garantizaran el más estricto cumplimiento de los planes, programas, metas y de la normatividad establecida.

El proceso de control y evaluación a cargo de la SECOGEF implicaba garantizar el eficiente desempeño de las entidades paraestatales; y por consiguiente el perfeccionamiento de mecanismos tanto internos, en los órganos de gobierno, como externos, con la participación de los comisarios del sector paraestatal y la auditoría externa.

Algunas de las principales líneas de acción en este ámbito de competencia eran: (13)

- Divulgar el conocimiento y aplicación del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Vigilar que las entidades ajustaran su estructura, operación y funcionamiento a las líneas y directrices establecidas en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1984-1988.
- Vigilar y promover que las entidades paraestatales actualizaran sus estatutos conforme al marco legal vigente.
- Promover la autonomía de gestión de las empresas para lograr un desarrollo más equilibrado.

Actividades de Apoyo Interno.

A la SECOGEF competían, adicionalmente, actividades como las siguientes:

(13)SECOGEF, Programa de Trabajo 1990, p. 82.

- Ejercicio e instrumentación de las normas en materia de control, fiscalización y evaluación.
- Control de la legalidad de sus actuaciones, a través de auditorías a las unidades administrativas de la propia secretaría; así como la atención de denuncias en contra de servidores públicos.⁽¹⁴⁾

Estas funciones las realizaba la contraloría interna de la SECOGEF, evaluando y vigilando su propio funcionamiento, una de las responsabilidades que debían de cumplir las instituciones de gobierno ante la SECOGEF era informar de manera constante y suficiente sobre los asuntos, decisiones y resultados a su cargo.

3.3 RACIONALIZACION DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS.

Dentro de la participación de la SECOGEF en la simplificación, la racionalización de estructuras administrativas, pretendía contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la Administración Pública Central.

El proceso de racionalización de estructuras que llevó a cabo Carlos Salinas de Gortari, como Secretario de Programación y Presupuesto, comprendió dos "recortes" a la Administración Pública Federal.

El primero de ellos se realizó en el mes de agosto de 1985; con una reducción presupuestal reflejada en las estructuras orgánica y de personal.

(14)SECOGEF. Reglamento interior. Unidad de comunicación Social, México, 1993, p. 23.

En relación a la estructura orgánica, sólo en la SECOGEF se cancelaron 3 de las 12 direcciones generales con que contaba, a saber: la Dirección General de Planeación, la de Programación, Organización y Presupuesto, y la de Apoyo Técnico a los comisarios y delegados de contraloría en el Sector Público. (15) De esta forma, se redujo el 25.4 por ciento de las Direcciones Generales; para quedar con una sola área de apoyo al titular de la Secretaría, y una sola Dirección General de Administración en la Oficialía Mayor.

En cuanto al presupuesto de Servicios Personales, la reducción implicó la desaparición de 470 plazas con la siguiente distribución:

IMPORTE PRESUPUESTAL DEL RECORTE DE PERSONAL EN LA SECOGEF EN 1985

Areas de Trabajo	Plazas	Delegaciones Regionales de Fondos y
Valores	178	
Apoyo a Mandos Superiores	75	
Dirección General de Planeación	18	
Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría	61	
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	28	
Asesores de Directores Generales	5	
Reducciones en otras áreas	105	
	Total	470

Fuente: SECOGEF. Informe 1985

(15)SECOGEF. Informe al H. Congreso de la Unión. 1985.. p.199.

Por otra parte, el ajuste presupuestal en términos de recursos de la Secretaría se efectuó de la siguiente manera:

MILLONES	
Cancelación de tres Direcciones Generales (25%)	421.2
30% Asesores y Apoyos a Oficinas Superiores	211.3
30% Honorarios	18.0
Capítulo 2000, 3000 y 5000	525.0
Nivel de Director General en Contraloría Interna	21.6
100% Asesores Directores Generales	34.4
Publicidad	26.0
Unidad Apoyo Regional	300.0
Eventuales y Servicios	100.0
----	-----
Total	1,657.5 Anuales

Fuente: SECOGEF. Informe 1985.

Este recorte significó una reducción presupuestal anualizada de 1, 657.5 millones de viejos pesos, que representó 23.3 por ciento sobre el presupuesto originalmente aprobado para la SECOGEF.

Si bien es cierto que debido a las dimensiones orgánicas y presupuestales que tiene la SECOGEF, el cumplimiento de estas medidas no contribuyó en forma significativa a la

reducción del gasto público en su conjunto; también lo es, el hecho de que este proceso fue similar en toda la Administración Pública Federal, por lo que de manera global se llevó a cabo una drástica racionalización de estructuras.

El segundo recorte contempló la reducción en un 30 por ciento del número de áreas que conforman las estructuras no básicas de las Oficialías Mayores y las coordinaciones Administrativas asignadas a las Direcciones Generales y un 15 por ciento el número de áreas sustantivas que conforman la estructura no básica.

Asimismo se pretendió racionalizar la estructura básica de los órganos desconcentrados en un 20 por ciento, la estructura no básica sustantiva en un 15 por ciento y la estructura no básica administrativa en un 30 por ciento.⁽¹⁶⁾

Esta racionalización de estructuras se instrumentó con vicisitudes, durante 1989, por lo que tuvo un efecto impactante en la composición de la Administración Pública Mexicana, que disminuyó su tamaño.

Así, para 1989, mientras que en México se tenían únicamente 44 servidores públicos por cada mil habitantes - incluyendo todos los niveles y todos los sectores, Dinamarca tenía 142, Gran Bretaña 87, Bélgica 62, Francia 59, Alemania Federal 57, Italia 52, Holanda 43, Irlanda 45, Luxemburgo 43, España 35 y Portugal 36.⁽¹⁷⁾

Esta información revela que México era, después de los recortes salinistas, uno de los países con una Administración Pública de menor tamaño en relación al total de habitantes, si se compara con los países principalmente de la CEE europea, en donde el índice medio es de 66.9 trabajadores por cada mil habitantes.

(16)SECOGEF-SPP. Lineamientos Para el Ajuste de Estructuras Orgánicas Ocupacionales de las Dependencias de la Administración Pública Federal. p. 2

17INAP. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana. SECOGEF. México, 1989, p. 5

La reducción del tamaño de la Administración Pública fue planteada para contrarrestar la burocratización histórica que había privado en México y a las demandas de contar con un gobierno más pequeño y más eficaz que cumpliera adecuadamente y con agilidad con las atribuciones encomendadas.

Para este propósito, la experiencia adquirida en materia de control gubernamental, intentó profundizar en las acciones que condujeran a la aplicación de criterios más objetivos para alcanzar una mayor eficiencia y productividad en el quehacer público, lo cual conllevaría a optimizar el uso de los recursos públicos. (18)

En las acciones orientadas a reforzar el funcionamiento de las estructuras administrativas; destacaba la reorganización de las unidades de contraloría interna de las dependencias, para darles mayor congruencia en cuanto a flexibilidad en su conformación y funcionamiento, también con tendencia a la reducción y mejora de estructuras ocupacionales.

La racionalización de estructuras administrativas se hizo extensiva para las funciones de las unidades de contraloría interna de las dependencias y entidades públicas para hacer llegar con mayor celeridad, especialización y dinamismo las medidas correctivas, recomendadas como resultado de su propia intervención, además de la aplicación de medidas de carácter preventivo que coadyuvaran a evitar ineficiencias.

Esta racionalización pretendió lograr el reforzamiento no sólo de la autoridad funcional de la SECOGEF, sino de todo el sistema de control y evaluación gubernamental; con lo que se quería facilitar la consecución de los objetivos de la Simplificación Administrativa.

Por último, cabe destacar que estas medidas solo se justificaban en tanto que le dieran a la Administración Pública Federal una mayor agilidad para el cambio hacia procesos más simplificados, con un más alto rendimiento y con resultados mucho más rápidos y efectivos. (18)SECOGEF Programa General de Trabajo, 1989, p.90.

Se buscaba con ello, según el discurso oficial que llegaran los recursos rápido y a quien estaban destinados, así como homogeneizar los tres niveles de la administración y en consecuencia, avanzar hacia procesos administrativos similares de todos los niveles y órdenes de gobierno, estandarizándolos para hacerlos más fáciles y democráticos.

CAPITULO IV.

LA EVALUACION DE LOS AVANCES OBTENIDOS

La simplificación administrativa que se inició de manera programática en México contó con un modelo de análisis, con diagnósticos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarla a cabo.

Además, derivado de las experiencias en marcha, se comprueba de antemano que la simplificación debe ser una función permanente; por lo que la evaluación periódica del programa de manera institucionalizada constituyó un aspecto indispensable para determinar su alcance y garantizar mejores resultados.

Así, corresponde en este capítulo evaluar los avances obtenidos. Para ello, en primer lugar se requiere presentar los principales indicadores de evaluación, para posteriormente destacar los resultados generales del programa, y la relación directa que existe entre eficiencia, eficacia, productividad y simplificación administrativa.

4.1 INDICADORES DE EVALUACIÓN

Las acciones contenidas en los diversos programas de simplificación administrativa fueron comprometidas por cada una de las dependencias y entidades, de acuerdo con sus atribuciones, de manera que los resultados obtenidos o su incumplimiento fueron su propia responsabilidad.

Así, se pudieron encontrar indicadores de evaluación que muestran los alcances obtenidos en cada una de las dependencias federales; pero dada la diversidad de los trámites incluidos en el programa, se analizaron particularmente las acciones de simplificación clasificadas como relevantes por la SECOGEF, al incluirlas en sus informes anuales sobre la materia y en los

informes de labores que esta dependencia envía anualmente, en cumplimiento al artículo 89 de la Constitución general de la República, al Congreso de la Unión, por considerar que las acciones incluidas en ellos son las de mayor impacto en la sociedad y que han sido probadas en su nueva condición simplificada.

Los indicadores de evaluación considerados para señalar las acciones registradas en materia de simplificación, tuvieron un respaldo documental avalado por la SECOGEF; y cubren las siguientes características:

Las acciones formaron parte de los programas que las dependencias y entidades de la administración pública, formularon para presentarlas a la SECOGEF como compromisos a cumplir.

Fueron integradas a los programas generales que la SECOGEF conformó anualmente a partir de 1984, en que se responsabilizó del proceso de simplificación administrativa.

c) Aparecieron en los informes anuales de resultados que tanto las dependencias instrumentadoras como la propia SECOGEF, difundieron a través de los medios de comunicación para que la opinión pública tomara nota de su nueva modalidad simplificada.

d) Implicaron una reducción de tiempo para usuarios y servidores públicos en su realización y resolución favorable.

e) Manifestaron una reducción de pasos de gestión, mediante su reagrupación o eliminación al mínimo indispensable.

f) Fueron objeto de modificaciones normativas, en disposiciones administrativas, reglamentos y leyes.

- g) Significaron ahorro de recursos públicos y economías del público que los demandaba.
- h) Modificaron hábitos administrativos, burocráticos y de la ciudadanía que los liberó de papeleo.
- i) Proporcionaron seguridad a la ciudadanía para emprender actividades, sin el temor de infringir la legalidad.
- j) Contribuyeron a disminuir o eliminar la corrupción, al transparentar los procesos administrativos.

Bajo estos indicadores de evaluación, en el siguiente apartado se reseñarán los resultados generales obtenidos que cumplieron, al menos en parte, con los mismos.

4.2. RESULTADOS GENERALES

Después de haber presentado los principales indicadores de evaluación en materia de simplificación administrativa, corresponde ahora hacer una evaluación global de los avances.

Para esta evaluación global, es necesario comparar los principales propósitos con los resultados obtenidos e identificar los logros, aciertos, avances e insuficiencias que representaron para la Administración Pública en General. (1)

Los informes* coinciden en señalar que se han reforzado las acciones con el propósito de agilizar los trámites vigentes, facilitar las gestiones de los ciudadanos y evitar la propagación de la corrupción, así como para modernizar integralmente los sistemas de atención al público mediante tecnología avanzada, consistente en sistematización automatizada y computarización de procedimientos, además de incluir la capacitación y motivación a los servidores públicos.

*NOTA: Se refiere a los informes anuales de la SECOGEF al Congreso de la Unión.

La función que realizó la SECOGEF no fue la de ejecutora de las acciones de simplificación de la administración pública federal, solo constituyó una instancia de coordinación y evaluación de las acciones, así como un conducto para informar sobre los avances del programa.

4.2.1. RESULTADOS 1984-1985

La metodología para el seguimiento de los resultados consistió en un sistema de trabajo fundamentado en la realización de reuniones con servidores públicos de diversos niveles, involucrados en el programa en cada una de las dependencias y entidades administrativas, a base de un trato personal, evitando así la dispersión de responsabilidades.

Para la obtención de resultados, cada institución programó sus compromisos de simplificación con cortes de evaluaciones trimestrales; señalando a detalle las características de los trámites antes y después de la simplificación, así como los beneficios en tiempo, calidad o economía que los ciudadanos, sus organizaciones e inclusive, el propio aparato gubernamental, habrían de recibir.

De esa forma, en octubre de 1984 la SECOGEF recibió los programas de todas las dependencias y de nueve entidades paraestatales, entre las que destacaron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La decisión de cuáles entidades paraestatales deberían entregar programas en una primera etapa, quedó bajo el criterio de dependencias coordinadoras de sector y en algunos casos esos programas no se presentaron individualmente, sino dentro del programa general de la dependencia coordinadora.

En esa misma fecha, todas las dependencias formularon sus programas a corto y largo plazo.

Ello llevo a identificar, en un primer momento, 4 mil 876 procesos por simplificar en varios plazos.

De éstos, se estableció el compromiso de concretizar con hechos, 597 hacia marzo de 1985; lo cual se logró, -al cumplirse en esa fecha, según el reporte publicado por al SECOGEF-, la simplificación de mil 4 procesos, lo que representó 68 por ciento más de lo previsto.

Las diversas dependencias que participaron en el programa se habían comprometido a simplificar 728 procesos durante el segundo trimestre del año mencionado; el mismo reporte señala que se rebasó esa meta al lograr la simplificación de 821 procedimientos.

De acuerdo con esta información, en el transcurso del primer año de operación del programa se simplificaron mil 825 procedimientos. (1)

Para cada proceso simplificado, la SECOGEF elaboró una "cédula" que precisaba la situación anterior, las características del proceso ya simplificado, los beneficios logrados y la unidad administrativa responsable de su instrumentación. Estas cédulas constituyeron, primero, un compromiso de trabajo; después, la base del sistema de seguimiento y, el punto de partida de la verificación y de las acciones de comunicación social; mediante ellas se cuenta con un testimonio oficial y público de los resultados obtenidos por cada institución gubernamental o de los intentos por incursionar en su simplificación.

Las contralorías internas de cada institución, debieron establecer, según lo estipulado, dispositivos de verificación, debido a que la naturaleza de estos órganos los hace aptos para tal actividad.

(1)Informe al Congreso de la Unión 1985 (SECOGEF) México 1985

Los comisarios de la Contraloría representaron, por otra parte, una instancia más que sirvió para el control sobre los resultados del programa en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

Previamente a la verificación que, se supone, realizaban las contralorías internas y otros órganos, los resultados que se reportaron como concluidos fueron avalados por las áreas sustantivas y la coordinación del programa en cada institución, según los criterios de seguimiento establecidos.

También es pertinente mencionar que, en la verificación de resultados se pretendía que los ciudadanos y sus organizaciones, tales como Cámaras, Agrupaciones Empresariales y Asociaciones de Profesionales, desempeñarían un papel activo ya que al ser los principales usuarios de los servicios que presta el Estado, constituyen el mecanismo ideal de verificación; es decir, se erigen ellos mismos como vigilantes y verificadores de que los resultados reportados estuvieran vigentes.

La estrategia de comunicación se desarrolló, según lo expresó un funcionario de la SECOGEF entrevistado al respecto, incrementando gradualmente el número de los mensajes a los ciudadanos mediante la prensa, la radio y la televisión, así como con reuniones que cada dependencia o entidad organizaba para dar a conocer los resultados a los grupos sociales interesados, bajo los siguientes criterios:

a) Acreditarlo como un programa específico de cada dependencia.

Vincularlo con una actitud de confianza a la población desde la Administración Pública.

Propiciar un cambio de actitud de los particulares que se manifieste en confianza hacia el gobierno.

Promover reformas jurídicas, entre las que se encuentran: La Secretaría de Salud, en la

Ley General de Salud, La Secretaría de Reforma Agraria, en la Ley de Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo, en la Ley Federal de Turismo.

Para simplificar procesos que dependían de la operación de dos o más instituciones, se realizaron, como se esbozó en el informe correspondiente, reuniones de concertación de acuerdos entre sus titulares, en las que la SECOGEF indujo la conciliación entre las posturas de cada institución.

Este informe refiere el logro de la simplificación de 19 procesos regulados por el reglamento de la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, que simplificaron los procedimientos de asignación de obra y las adquisiciones federales por montos menores a los mil millones de viejos pesos, con la participación de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción CNIC, la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) y la propia SECOGEF. El sector paraestatal participó con programas en seis entidades, las cuales fueron: Petróleos Mexicanos, (PEMEX), Banco Nacional de Crédito Rural, (BANRURAL), IMSS, ISSSTE, la entonces paraestatal Teléfonos de México, S.A. (TELMEX) y la Comisión Nacional de Valores.

Adicionalmente, se refiere que otras 54 entidades paraestatales contribuyeron con acciones de simplificación dentro de los programas sectoriales que conducían las dependencias coordinadoras de sector. (2).

Se buscaba que las acciones de simplificación tuvieran un mayor arraigo, mediante el convencimiento de los servidores públicos de alto y medio nivel, así como de grupos de ciudadanos, de su utilidad práctica.

(2)Renovación moral. Simplificación Administrativa Reporte 6. 1986, p.10.

4.2.2 RESULTADO 1985-1986

Durante 1986 se informó de la simplificación de mil 700 trámites y procedimientos administrativos de las más diversas modalidades. El Gobierno buscó ser más eficiente, no sólo hacia su interior, sino fundamentalmente hacia afuera; en consecuencia, los trámites que realizaba el público ante las instancias gubernamentales fueron los primeros para su simplificación, atendiendo a esa finalidad, de los mil 700 procesos simplificados, más de la mitad fueron de carácter externo.

Uno de los medios al que más se acudió para lograr los objetivos del Programa de Simplificación Administrativa, fue el de la delegación de facultades a las oficinas estatales de las dependencias federales. La delegación de facultades, como medio para acercar los servicios federales a las entidades federativas, fue planteada como respuesta a las demandas sociales de habitantes de provincia.

Así, se encontró respaldo documental de que se delegaron facultades de decisión a oficinas federales en los Estados en 266 procesos administrativos, para que ahí se tramitaran, desarrollaran o decidieran. El ahorro de tiempo y recursos para los ciudadanos del interior del país, que ya no tratarían esos asuntos en el Distrito Federal, fue calculado por la SECOGEF en 100 por ciento.

Tanto a través de la delegación de facultades, como por medio de la eliminación de trámites o de requisitos, el criterio fue buscar un incremento en la productividad y la eficiencia, tanto en el quehacer gubernamental como en el de los sectores social y privado, lo cual constituía una meta bastante ambiciosa para los alcances del programa propuesto.

Las disposiciones jurídicas y administrativas que regían el quehacer de las diversas dependencias e instituciones públicas tenían que ser revisadas, para suprimir condicionantes, requisitos y trámites que por su obsolescencia se hubieran vuelto innecesarios. (3)

4.2.3. RESULTADOS 1986-1987

En el período 1986-1987 se informó que se simplificaron alrededor de 2900 trámites y procedimientos administrativos.

Los avances reseñados, destacan los siguientes rubros:

- Adecuación del régimen de permiso previo de las fracciones de la tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación.
- Uso y manejo del agua para parcelas de riego.
- Expedición y cobro de giros telegráficos.
- Ubicación de servicios de medicina del trabajo en unidades de medicina familiar.
- Titulación de terrenos nacionales, disminuyéndola de 700 a 110 días. Pago a los pensionados del ISSSTE.
- Devolución automática de impuestos.
- Expedición de placa de circulación permanente.
- Expedición desconcentrada de permisos de pesca comercial de camarón.
- Procedimiento de traspaso de un servicio telefónico.
- Inscripción a educación media superior en Instituciones Federales.
- Licencia sanitaria de giros y riesgos, exentando a 75 giros de la necesidad de esta licencia y para el resto reducción en el tiempo de respuesta.

(3) Informe al H. Congreso de la Unión. pp. 38 y 39. SECOGEF. México 1986.

El Programa de Simplificación Administrativa contempló que fueran los propios usuarios de los servicios públicos quienes identificaran los requisitos, trámites y trabas administrativas indeseables e injustificados que obstaculizaban sus gestiones, y que fueran ellos mismos quienes propusieran soluciones.

Según el documento consultado, con las acciones propuestas para el período 1986-1987 en distintos grupos de ciudadanos, asociaciones y foros de consulta, la SECOGEF configuro los siguientes proyectos de simplificación:

-Registro Civil.- Consistió en llevar el servicio a los hospitales en donde suceden los nacimientos, para su registro inmediato, oportunidad y veracidad del registro, protección inmediata de los recién nacidos así como, evitar desplazamientos, molestias y gastos, principalmente, a la población de escasos recursos.

-Registro de Pequeñas y Medianas Empresas.- Se enfocó a facilitar los trámites para las licencias y registros, proponiendo permitir a las empresas operar con la simple presentación de una solicitud. Los trámites considerados como indispensables serían llevados a cabo a través de una ventanilla única.

-Intervenciones Notariales Obligatorias.- Trató de agilizar y abatir costos en los actos que requieren la fe pública.

-Gestiones ante el Ministerio Público.- Se trataba de mejorar el trato de las autoridades con el ciudadano a partir de cambios en las actitudes del personal y en los procedimientos.

-Obtención de licencias para la Construcción de Viviendas.- Se dirigió a lograr que los ciudadanos obtuvieran licencias de construcción de manera rápida y económica a efecto de coadyuvar a la solución del problema de la vivienda en el ámbito legal.

-Transporte Público y Privado.- Consistió en garantizar los derechos de los automovilistas,

facilitar y hacer más económico, el transporte público y privado, eliminando requisitos y trabas en la reglamentación.

-Responsabilidad Objetiva.- Pretendía dar al ciudadano la posibilidad de defenderse en situaciones de irresponsabilidad por parte del aparato administrativo.

-Comercio Exterior.- Se dedicó a continuar simplificando los trámites para liberalizar el comercio exterior.

-Producción Agropecuaria.- Tendió a eliminar trabas en el otorgamiento de apoyos que permitieran hacer más eficiente la producción y distribución de productos agrícolas y pecuarios.

-Simplificación Fiscal.- Propuso en una primera etapa, 85 medidas de simplificación y continuó con el análisis de las relaciones y trámites entre los causantes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El grado de avance en la solución de los puntos anotados fue muy variable en cada caso, siendo los menos estancados: el Registro Civil en hospitales, el registro de pequeñas y medianas empresas, los trámites para la construcción de viviendas y la simplificación fiscal. (4). El Programa de Simplificación Administrativa, emprendió al inicio de 1987 una segunda etapa con un enfoque que, además de continuar las vertientes de acción en la que se venía trabajando, amplió la relativa a simplificar los trámites que afectaban el mayor número de personas y grupos, sobre todo en actividades productivas.

Se continuó en el análisis de cada trámite a realizar, tanto en los denominados externos, es decir los vinculados a brindar servicio directo a la ciudadanía, como los internos, definidos así porque se llevaban a cabo entre una dependencia y otra, de acuerdo a sus funciones, tales

(4)Informe al Congreso de la Unión 1987. SECOGEF. p.p. 41 a 44.

como los relativos a la administración presupuestal y control de los recursos gubernamentales, cuya simplificación tenía como fin, liberar tiempo del aparato administrativo y de los servidores públicos para atender con mayor rapidez y oportunidad a los usuarios demandantes de diferentes gestiones.

Los resultados obtenidos en 1987, tal como se afirma en el reporte 6.01 de la SECOGEF, describían las modificaciones efectuadas a trámites que fueron simplificados por las dependencias del Gobierno Federal, las cuales fueron responsables de profundizar en la simplificación administrativa, con base en el conocimiento que cada una tuviera de los usuarios que solicitaban sus servicios, así como las características en la prestación de los mismos y en las respuestas a casos particulares.

Cada dependencia entregaba a la SECOGEF informes trimestrales, esta dependencia tomaba los datos que tuvieron variación, para elaborar cédulas descriptivas que resumían el nuevo procedimiento del trámite y la explicación de los cambios que experimentó, con el fin de difundirlos para que la sociedad conociera la manera de llevarlos a cabo en su nueva modalidad.

Es necesario marcar la distinción entre tales acciones y los resultados concretos en trámites, que constituyeron un total de 1113 en un período de un año, mientras que las primeras sumaron casi 6000, desde el inicio del programa. (5)

Los mil 113 trámites simplificados, fueron, a decir del reporte consultado, síntesis de actividades de estudio y análisis para determinar su consistencia como medidas que contribuirían a lograr una administración pública accesible a los particulares, con mayor grado de eficacia y creciente actitud de disposición para servir mejor; guardaban una relación compensatoria entre los de carácter externo que sumaron 672 es decir el 60.4 por ciento y los

(5)Renovación Moral. Simplificación Administrativa Reporte 6.01. 1987 Versión Facsimilar. p.2.441

internos que representaban el 39.6 por ciento restante, asimismo, se distribuyeron en relación a su ubicación sectorial, con 665 (59.8 por ciento) en el sector central de la administración y 448 (40.2 por ciento) en el paraestatal.

La participación del sector paraestatal en 1987, aumentó de 60 a 72 entidades entre las que se contaron instituciones de carácter financiero que contribuyeron en la simplificación administrativa. Los trámites simplificados de acuerdo a los informes existentes sumaron de 1984 a 1987 la cantidad de 3,061.

Adicionalmente a los informes anuales consultados, se efectuó un balance sexenal que cubría de 1983 a 1988.

El año de 1983 marcó la creación de la SECOGEF, dependencia en la que en un año después se encuadraría el programa de simplificación administrativa, por lo que es interesante el análisis de su evolución que tuvo desde entonces y hasta el final del sexenio en 1988.

Para 1988, el informe referido a la simplificación administrativa, tuvo un carácter personal, en virtud de ser el último año de la administración presidencial en turno, por lo que, en éste apartado se describe a grandes rasgos la reseña de los logros anunciados en tal periodo.

De acuerdo a lo informado en una reunión de autoevaluación de la SECOGEF en materia de simplificación administrativa, llevada a cabo el 17 de marzo de 1988 en la Residencia Oficial de los Pinos, cuantitativamente el programa alcanzó las metas previstas:

Preponderancia en acciones simplificadoras en el ámbito interno; otras que repercutieron con efecto multiplicador en los servicios al público, al desconcentrar oficinas y decisiones, o descentralizar facultades en los otros niveles de gobierno y directamente en algunos grupos de usuarios.

En una escala menor, se llevaron a cabo adecuaciones a instrumentos jurídicos y

reglamentarios con las que se trató de garantizar la perdurabilidad de medidas correctivas ante el burocratismo.

Algunos ejemplos de desregulación o de simplificación realizadas en el periodo 1983-1988 son los siguientes:

Importación de maquinaria agrícola; el canje de placas de vehículos; expedición de pasaportes; licencias de manejo; pagos del Impuestos Predial y consumo de agua; manejo de agua en distritos de riego; la exención de licencias sanitarias en 75 giros; titulación de terrenos nacionales; certificado único de educación básica y resolución de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado; entre otros. (6)

El agobio de trámites y requisitos que impulsó y engrosó la economía informal o subterránea, motivó la expedición de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1988.

El Gobierno del Departamento del Distrito Federal (DDF) estableció un Reglamento de Construcción, que simplificó o eliminó en algunos casos, las licencias de construcción.

En materia fiscal, se reexpidieron 4 reglamentos simplificados y se pusieron en práctica más de 145 medidas, que significaron eliminación de documentos y por ende, liberación de horas-hombre, tanto del causante como de la administración.

La apertura comercial contribuyó a eliminar controles, subsidios y protecciones, cuyos efectos restaban competitividad a la economía mexicana en los mercados internacionales. Más del 80 por ciento de las mercancías de importación y exportación fueron liberadas de permiso previo y de otras barreras no arancelarias.

De las 6 700 acciones de simplificación, que se difundieron, sólo algunas tuvieron

(6)Reunión de Autoevaluación 1983-1988. SECOGEF. pp. 39-40.

relevancia, por lo que al evaluar los resultados se comprueba el reiterado interés por impulsar las de mayor impacto social.

El sector público, como demandante de bienes y servicios del sector privado, orientó el espíritu de la simplificación a las reformas legales para las adquisiciones y la obra pública y planteó continuar simplificando las relaciones, por la vía administrativa con proveedores y contratistas.

La SECOGEF buscó que la política de comunicación social en la materia, trasladara parte del control sobre las medidas a los propios usuarios, para evitar retrocesos que las pudieran invalidar.

Las áreas complicadas requerían de un mayor esfuerzo de simplificación, como es el caso de los sectores agropecuario, del transporte, de administración de justicia, protección de la salud, requirieron de una concertación más estricta con las dependencias que las llevarían a cabo, consistente en estrechar el seguimiento y la concertación entre las dependencias y organizaciones que eran parte de los proyectos de simplificación, estableciendo fechas límite para su puesta en operación y compromisos legales para su cumplimiento.⁽⁷⁾

4.2.4. RESULTADOS 1988-1994

El 6 de febrero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el segundo Acuerdo que estableció, de nueva cuenta, las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública.

Los resultados alcanzados en este lapso en el Programa de Simplificación Administrativa por cada dependencia y entidad, dependieron del empeño que cada una dedicó al Programa.

Las tareas de coordinación encomendadas a la SECOGEF pretendieron mantenerse en un

(7)Ibid. p. 40.

plano de respeto a los campos de autoridad y al trabajo desempeñado por las propias instituciones.

En este contexto, se enuncian a continuación las acciones relevantes que las dependencias, y entidades señalaron haber llevado a cabo: la Secretaría de Gobernación (SEGOB) informó haber agilizado la respuesta a las solicitudes sobre antecedentes penales para la identificación de personas sujetas a proceso, mediante el "Registro Nacional de Sentenciados".

Adicionalmente, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) eliminó el requisito de presentación de la Cartilla del Servicio Militar Nacional al salir del país.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), reportó haber establecido delegaciones en Toluca, Monterrey, Hermosillo, Guadalajara y la Paz, acción que con posterioridad evolucionó a establecer oficinas en los principales municipios del país en las cuales se gestiona la expedición de pasaportes, constitución de sociedades, certificados de nacionalidad mexicana y declaratorias de naturalización. Adicionalmente, se redujeron los requisitos para la obtención de becas económicas, tanto a estudiantes nacionales como a extranjeros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), puso en marcha, a partir del 1º de agosto de 1989, un sistema de selección aleatoria para la revisión de equipajes en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con el objeto de agilizar y hacer más transparente el proceso aduanal; también declaró recintos fiscales, los lugares en los que se realizaban movimientos de carga en las líneas aéreas. En las aduanas interiores, se agilizaron los trámites y se declararon recintos fiscales para empresas maquiladoras, entre otras, cuya solvencia garantizara el interés fiscal.

Con el propósito de descongestionar las cajas recaudadoras de las aduanas, la SHCP habilitó el pago de impuestos mediante cheque o tarjeta de crédito a través de un módulo bancario en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Asimismo, posibilitó la

utilización de la red bancaria para recibir declaraciones espontáneas de pago del contribuyente; simplificó el registro de aviso que presenta el causante y acuse de recibo inmediato, así como la emisión y entrega en forma inmediata al contribuyente de la cédula del Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) depuró y ajustó el Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, con el fin de mejorar la oportunidad en la autorización de recursos presupuestales; suscribió 21 acuerdos para ampliar y agilizar la participación de grupos sociales en la planeación local; simplificó lo correspondiente a la liberación de los recursos destinados a obras contempladas en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), así como la autorización a nivel estatal de proyectos de inversión de hasta, 1,000 millones de viejos pesos.

En el sector de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), se simplificaron los procedimientos para la importación de productos petrolíferos, petroquímicos, químicos y catalizadores. Asimismo, para facilitar el manejo de información entre los organismos internos y externos a PEMEX, involucrados en los procesos de importación y exportación de hidrocarburos, con agencias aduanales; simplificaron los flujos de información y de documentos para los trámites con estas agencias, y se estandarizaron los sistemas de trabajo, a través de la implantación de un Manual de Procedimientos Regionales.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), informó haber implantado en Tijuana y Mexicali, el Sistema de Ventanilla Única para simplificar los procedimientos de atención al público, relacionados con el proceso comercial.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) reportó haber firmado 81 convenios para transferir centros pecuarios, de salud animal, y bancos de semen; para la descentralización de facultades y recursos, además, simplificó los procedimientos para la

exportación de algodón, reduciendo los tiempos y requisitos en beneficio de productores.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) informó haber eliminado el trámite de autorización previa para las instalaciones de gas en empresas microindustriales; automatizó la emisión de constancias de registro y refrendo en el Padrón Nacional de la Industria Farmacéutica y definió un sistema para hacer selectivas las visitas de certificación de requisitos a las empresas de esta industria que solicitaran modificaciones; implantó un sistema computarizado de registro de precios; delegó facultades para autorizar programas y expedir resoluciones en materia de precios; asimismo, disminuyó el tiempo de respuesta fijado para la resolución de promociones comerciales y ofertas, de 30 a sólo 15 días hábiles y en coordinación con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), agilizó los procesos de comercialización de productos agropecuarios, emitiendo en forma automatizada el documento único de venta de básicos en 30 centros de todo el país; con el Fondo de Fomento Industrial se definieron y establecieron normas y procedimientos simplificados para atención de solicitudes sobre proyectos industriales, y con la Comisión Nacional del Cacao se facultó a los delegados regionales para autorizar adquisiciones, fijándose un techo financiero para estos casos.

En 1987, se desconcentró a las delegaciones federales, la inscripción en el Registro Nacional de Parques Industriales, así como la renovación de la constancia correspondiente.

Para agilizar el proceso de registro de modelos, certificación y autorización del instructivo, garantía y advertencia por tiempo indefinido de productos y servicios nacionales y extranjeros sujetos a norma obligatoria, se emitió la autorización única.

Se estableció la autorización por única vez y por tiempo indefinido para la autorización del modelo, instructivo y, en su caso, de garantías y advertencias por tiempo indefinido para instrumentos de medición, tanto de fabricación nacional como extranjera.

Se desconcentró el otorgamiento de permisos para el funcionamiento de maquinaria textil a las representaciones foráneas, facultándolas para que efectúen las visitas de inspección y resuelvan el permiso de funcionamiento; con ello, la resolución del trámite debió reducirse de 30 a sólo ocho días hábiles.

El manual de políticas para la fijación de los márgenes preferenciales con los requisitos y condiciones de venta que deben presentar los proveedores de tiendas del sector público fue implantado; y se estableció un plazo límite de respuesta para la resolución de inconformidades a comerciantes sancionados por renuencia a inscribirse en las cámaras de comercio.

Se estableció un sistema de ventanillas únicas en coordinación con la SARH y la Secretaría de Salud, para la resolución ágil de solicitudes de registro y para el otorgamiento de autorizaciones en sus modalidades de licencias, permisos y registros de plaguicidas.

La Secretaría de Salud reportó haber simplificado trámites para la expedición de licencias sanitarias, reduciendo el tiempo promedio para su expedición, de seis meses a sólo seis semanas. Instaló laboratorios de salud pública y aumentó la estructura administrativa de las unidades sanitarias regionales para agilizar los trámites que se realizan en las entidades federativas, relativos a la importación y exportación de bienes para consumo humano; asimismo, facilitó la expedición de permisos de importación de insumos para la salud, con lo que se redujo el tiempo de otorgamiento de 15 a sólo tres días hábiles.

El IMSS destacó haber disminuido los requisitos para el trámite de pago de pensiones por viudez y orfandad, de cuantía mínima por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, y organizó las áreas de atención al personal jubilado y pensionado en sus oficinas centrales.

El ISSSTE reportó haber implantado un nuevo diseño de receta médica que permitió un mayor control a través de un sistema de cómputo de los insumos médicos y sus inventarios; asimismo, puso en marcha el programa "Afiliación, Vigilancia y Cobranza", cuyo objetivo

principal es el de mejorar el control y simplificar los procedimientos para préstamos y pensiones.

La entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) asentó haber puesto en marcha el Programa de Simplificación para la Vivienda, con la participación de los organismos públicos involucrados en el asunto e implantó la ventanilla única para el otorgamiento de permisos y licencias de construcción de vivienda; redujo el plazo en relación al trámite para el pago de indemnizaciones por expropiación de inmuebles, mediante la racionalización del proceso administrativo.

La Secretaría de Turismo (SECTUR) informó haber desconcentrado funciones y mecanismos administrativos a sus delegaciones estatales, para otorgar atención ágil a los prestadores del servicio de guía de turistas, para evitarles traslados y gastos al Distrito Federal. Asimismo, para facilitar la importación temporal de los materiales y equipos destinados a ferias, convenciones y exposiciones; integró un banco de datos que permitiría brindar información oportuna y veraz, a fin de mejorar la afluencia a los centros turísticos.

El Fondo Nacional para el Fomento al Turismo, por su parte, simplificó los procesos de solicitud y asignación de créditos, así como el sistema de reservaciones del Fideicomiso para el Turismo Obrero.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) reportó haber eliminado los exámenes previos y redujo las instancias en exámenes técnicos para la obtención de la licencia federal de manejo; con objeto de simplificar trámites y reducir los documentos requeridos para la incorporación de carácter temporal, eventual o emergente al régimen de concesión de transporte terrestre, redujo las instancias de gestión a una sola y diseñó e implantó una forma única para la revisión de documentos; descentralizó también la resolución de rectificaciones a las delegaciones de autotransporte terrestre, con lo que se evita que los infractores se trasladen

al Distrito Federal, y desconcentró el otorgamiento de permisos por cambio de vehículo de transporte privado o de pasaje para la prestación de servicios suburbanos de jurisdicción federal.

En cuanto a la agilización de trámites para la obtención de los permisos de paso y de autotransporte de pasajeros entre ciudades y sus puertos aéreos y marítimos, facultó a sus delegaciones estatales para su otorgamiento.

La SCT, también implantó el registro único de representantes de empresas de autotransporte, simplificó la autorización e incorporación de empresas de transporte de nueva creación y la obtención de permisos públicos para maniobras de acarreo y carga en zonas federales.

En materia de telecomunicaciones, puso en marcha un sistema automatizado que agilizaba el otorgamiento de concesiones y permisos para instalar estaciones de radio.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), señaló haber distribuido en las entidades federativas el Manual de Procedimientos de Control Escolar del Sistema de Preparatoria Abierta.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo, informó que ésta, eliminó instancias en la presentación de demandas laborales y el uso de formatos e instructivos, para requisitar los procedimientos respectivos, lo que permitió la disminución en un 33 por ciento del tiempo para la revisión de demandas.

El departamento del Distrito Federal (DDF), reportó haber realizado acciones con objeto de desconcentrar los servicios de Tesorería en lo referente a derechos y contribuciones y llevó a cabo el programa de actualización voluntaria y el empadronamiento voluntario a los registros

de contribuyentes; desconcentró el pago de impuestos sobre la adquisición de inmuebles y eliminaron requisitos para la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

También simplificó los trámites en materia de derechos de agua, toma de determinación de consumos e instaló sistemas para agilizar la operación de las administraciones tributarias locales, mejorando las áreas de atención al público y puso en servicio cajas recaudadoras en días inhábiles.

También desconcentró los pagos de cuota fija de contribuyentes menores; las facultades para autorizar el uso del suelo en las 16 delegaciones políticas, así como los pagos de cuentas por liquidar certificadas a la red bancaria; asimismo, automatizó el pago a proveedores y prestadores de servicios.

En el ámbito de la Procuraduría General de la República (PGR) el 4 de abril de 1989 se suscribió el Acuerdo de coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) en materia de atención a la farmacodependencia y de orientación y difusión de las normas aplicables.

La PGJDF desconcentró la atención de averiguaciones previas, consignaciones, servicios periciales, jurídicos, administrativos y servicios a la comunidad. También, la atención de los casos de delitos sexuales, corrupción de menores y lesiones como resultado de violencia intrafamiliar, a sus delegaciones. Para la atención del caso específico de delitos sexuales, fueron nombrados agentes especiales del Ministerio Público para realizar un análisis exhaustivo de la situación jurídica del detenido cuando éste lo sea por legítima defensa ante una agresión real; emitió un acuerdo mediante el cual se instruye sobre el cumplimiento de las medidas de simplificación que garanticen la libertad en el más corto tiempo. (8)

(8) Informe de Labores 1988-1989. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. pp. 31-40.

4.2.4.1. RESULTADOS 1989-1990

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1990, de nueva cuenta integró los proyectos y compromisos de las dependencias y entidades federales, correspondiéndole a la SECOGEF, el análisis y la concertación para seleccionar los proyectos de mayor impacto social y profundizar en su problemática a fin de desarrollarlos, así como para la coordinación y evaluación de las acciones propuestas.

Cada proyecto constituyó una acción de simplificación y, en algunos casos, debido a que en su instrumentación participaron varias dependencias, tomaron el carácter de acciones denominadas "interinstitucionales".

Las acciones fueron dadas a conocer al igual que en ocasiones anteriores a la opinión pública a través de desplegados y publicaciones de la SECOGEF y las propias dependencias responsables de los proyectos difundieron los resultados acerca de casos específicos.

Según el informe de labores 1989-1990, se concluyeron 180 acciones que habían sido comprometidas, por las dependencias federales, de las cuales destacan por su importancia las realizadas en las siguientes dependencias:

La SRE, reportó haber puesto en marcha el sistema automatizado para que notarios, empresarios, despachos de profesionistas, cámaras, asociaciones y particulares realizaran desde sus oficinas los trámites para la constitución o modificación de sociedades; abrió nueve, oficinas más en las entidades federativas y en el Distrito Federal, además de haber desconcentrado a todas las ya existentes, las facultades para expedir certificados de nacionalidad, autorizar la constitución de fideicomisos y sociedades en zonas restringidas, así como la expedición y refrendo de pasaportes y llevo a cabo la revisión de los actos jurídicos y administrativos que realizan los consulados para unificar los criterios de prestación, tendientes a mejorar el servicio.

La SEDENA, informó haber unificado los requerimientos para obtener la cartilla del Servicio Militar Nacional; redujo periodos de adiestramiento a ocho meses para los conscriptos que lo efectuaran los fines de semana y a tres meses para los acuartelados; además delegó la firma de cartillas, para agilizar su expedición, a los agregados militares de las embajadas y consulados mexicanos en los Estados Unidos y a los subdelegados jurídicos de las delegaciones del DDF.

La SHCP informó haber establecido la devolución inmediata de bienes embargados, una vez liquidados los adeudos; desconcentró trámites a las aduanas locales para agilizar el despacho de mercancías; estableció la venta, a través de un banco, de bienes decomisados por introducción ilegal al país; e implantó la cancelación inmediata de las pólizas de fianzas contratadas para garantizar el interés fiscal, una vez cubiertos los créditos respectivos, entre otros.

La desaparecida SPP destacó en el informe haber ampliado el monto, del 10 al 20 por ciento, de la ministración inicial en los programas de desarrollo regional y redujo el tiempo para su obtención, facilitando la oportuna ejecución de obras; redujo los requisitos para la incorporación o reincorporación de personal a la Administración Pública Central; definió la autorización presupuestal por programa para el ejercicio del gasto público en las entidades federativas; y estableció una sola cuenta por liquidar certificada y un sólo documento de corresponsabilidad para el pago a proveedores por adquisiciones concentradas.

En coordinación con la SECOGEF, las dependencias involucradas que tenían bajo su competencia los aspectos globalizadores del seguimiento y las asignación de obra pública elaboraron el proyecto de reformas y adiciones al Reglamento de la Ley de Obras Públicas, reduciéndose plazos y trámites para la obtención de garantías, pago de anticipos e inicio de los trabajos, se consideraron las variaciones de las tasas de interés para el cálculo de los ajustes de costos y se minimizaron los trámites para la entrega, recepción y finiquito de los trabajos.

Asimismo, emitieron el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, con él se previeron disposiciones cuyo objetivo fue avanzar en los procesos de simplificación, de entre los cuales destacaba lo relativo al otorgamiento de autonomía de gestión a las entidades paraestatales en la determinación de sus políticas, bases y lineamientos sobre la materia; se planteó una total desregulación al abrogarse las normas que regían este tipo de operaciones; se redujeron al 50 por ciento los plazos para la celebración de licitaciones públicas y se simplificó la comunicación del fallo de los concursos.

La SEMIP, elaboró el reglamento en materia minera para agilizar la expedición de concesiones y asignaciones mineras.

La SECOFI asentó en su correspondiente apartado haber reducido plazos para dictaminar en cinco días hábiles, la determinación de otorgamiento de los permisos de importación y exportación, así como a tres días hábiles para la expedición de certificados y permisos de importación de acero; agilizó la expedición de la visa sobre cuota textil; automatizó los trámites de patentes y marcas, así como los de control y seguimiento de los contratos, actos o convenios de transferencia de tecnología; estableció la entrega, en diez días, de dictámenes de viabilidad técnico-económica en materia de cooperativas de producción industrial; hizo más eficiente la inscripción y renovación de las constancias de parques industriales, la atención de solicitudes en el registro de consumidores de granos y oleaginosas y la emisión de dictámenes sobre solicitudes para su importación.

De igual manera, dio cuenta de haber consolidado la ventanilla única para el funcionamiento de microindustrias en los estados; con el fin de coadyuvar a que los productos que se distribuyen a las tiendas del sector público, sean obtenidos en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, modificó el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y facultó a las

dependencias compradoras para establecer las políticas, bases y lineamientos que permitieran operar con agilidad.

La SCT reportó haber desarrollado acciones tendientes a consolidar la operación de sus centros administrativos regionales para realizar funciones de: obra e instalaciones, trámites de permisos, aplicación de sanciones, prestación de servicios y vigilancia. Suprimió la operación por rutas y la libre circulación del autotransporte de pasajeros y turismo, y eliminó requisitos para emitir dictámenes técnicos de sistemas de radiodifusión, por lo que enfatizaba que estos se realizarían en 15 días.

La entonces, SEDUE dio parte de haber instalado 12 ventanillas únicas municipales de trámites para vivienda, en las cuales se obtienen permisos y licencias de construcción en una sola instancia.

La SEP estableció el certificado único de educación básica; e informó haber eliminado la autorización anual o refrendo en los programas y planes de estudio de las escuelas incorporadas, para hacerlos de vigencia permanente.

La Secretaría de Salud dijo haber simplificado el procedimiento para la importación, exportación, uso, posesión, transporte, comercialización y disposición final de fuentes de radiación, conjuntamente con la Comisión Nacional de Seguridad y Salvaguarda de la SEMIP; y facilitó el registro de medicamentos, para darle mayor transparencia a este trámite.

La STPS señaló haber establecido un proceso de auto inspección de las condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene para microindustrias de jurisdicción federal, eximiendo con ello las visitas de inspección a 75,000 establecimientos.

La SECTUR reportó haber puesto en operación el mecanismo de ventanilla única para la autorización de concesiones en corredores turísticos a prestadores de servicios, y para la

resolución en materia de prestación de servicios turísticos.

El DDF destacó en su informe haber agilizado los procedimientos del Registro Civil, para la expedición de actas y asentamientos de anotaciones y aclaraciones en las mismas, además de la instalación de un módulo de trámites funerarios en la PGJDF; también simplificó las solicitudes para ajuste de liquidación del impuesto predial y derecho de agua, la emisión computarizada de documentos de gestión de impuestos locales, así como la emisión de un formulario múltiple de registro en los mismos; y amplió las áreas de atención al público.

La PGR dio referencia de haber establecido laboratorios para realizar dictámenes, en un máximo de 72 horas, de los delitos contra la salud en los puntos geográficos de mayor incidencia; y sistematizó la información sobre detenidos por delitos federales.

La PGJDF desconcentró funciones a las delegaciones Atzacapotzalco, Alvaro Obregón e Iztacalco; creó agencias especializadas para atender delitos en los cuales se involucren visitantes nacionales y extranjeros, y unidades especializadas para conocer los casos de robo a bancos, comercios e industrias; asimismo, implantó un sistema de información sobre detenidos.

La SECOGEF, informó haber promovido acciones interinstitucionales, entre las que destacaban la simplificación de procedimientos y trámites que siguen los trabajadores migratorios, para evitar traslados innecesarios y combatir a tramitadores no oficiales; la agilización de las gestiones que establece la Ley General de Población para la internación de inversionistas extranjeros, y la referida al comercio exterior para las empresas altamente exportadoras (ALTEX), así como la de los programas de importación temporal para la exportación (PITEX).

Con el propósito de coordinar acciones concretas de simplificación en un esquema de integración de los tres órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, la SECOGEF dejó memorias de dos reuniones regionales de simplificación administrativa con los contralores de

las entidades federativas y los presidentes municipales de importantes ciudades del país, tales como Guadalajara, Puebla, Monterrey, Tijuana y Tapachula.

Las conclusiones y compromisos de estas reuniones constituyeron las bases para ampliar significativamente, los alcances y beneficios de la simplificación de la administración pública, con un enfoque de impacto social, de mejoramiento de servicios públicos y de descentralización. (9)

En el período 1991 - 1992 le SECOGEF reseñaba en sus informes haber incluido proyectos y compromisos de las dependencias y entidades públicas federales, de los cuales destacaba haber logrado la conclusión de 620 acciones de simplificación entre las que se referían avances en acciones de alta prioridad para el mediano plazo, tales como:

-Fortalecimiento de ventanillas únicas de gestión para la industria micro, pequeña y mediana, en las entidades federativas, a través de capacitación y orientación a los responsables de su funcionamiento; celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos locales para impulsar y regular la actividad de este sector industrial, pasando, según el informe, de 44 en 1991, a 102 que operaban en los estados y municipios, en 1992.

-Establecimiento del Programa de Modernización de la Administración Tributaria, conformado por: El Sistema Integral de Recaudación; el Sistema Integral de Información Tributaria; y el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI).

-Desarrollo del Programa de Modernización de los Servicios Migratorios, mediante la elaboración del Manual de Desconcentración de Funciones a las Delegaciones del Servicio Migratorio; reestructuración del cuerpo de inspección para agilizar los trámites y mejorar la atención al público e inicio del proceso de sistematización de la información necesaria para el

(9)Informe de Labores 1989-1990. SECOGEF. pp. 23-26.

control de estancia de extranjeros, y para el control de flujo migratorio.

- Consolidación de la modernización en expedición de pasaportes, al instalar en delegaciones foráneas y del D.F., el Sistema Automatizado para preparar la emisión del Pasaporte Magnético de Alta Seguridad, con el que se pretendía dotar a la ciudadanía de un documento seguro acorde con normas internacionales.

-Instrumentación del Programa de Entrega Rápida de Correspondencia (D+24). El Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), anunció haber ampliado su cobertura para atender al 92 por ciento de la población nacional; refirió haber instalado 250 buzones express en la Ciudad de México; 125 expendedoras automáticas en sitios de fácil acceso para los usuarios e informó haber reducido los tiempos de entrega de correspondencia de tres a dos días y de siete a cinco, dentro de una misma localidad y entre localidades, respectivamente.

-Modernización de la prestación de servicios de telecomunicaciones, estableciendo 102 centros de servicios integrados en nueve ciudades del país, para ofertar en un sólo local los servicios de: Fax, casetas ladatel, giros internacionales y nacionales; télex, telegramas por teléfono y telegramas nacionales e internacionales.

-Instrumentación de la primera etapa de modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con adquisición de equipo de cómputo, en lo referente a certificados de no propiedad, para expedirlos en 24 horas; en los trámites de registros inmobiliarios y mercantiles informaron haber optimizado los tiempos de respuestas a los notarios, corredores y público en general.

-Modernización del registro civil, con adquisición de equipo de cómputo para proporcionar servicios automatizados.

Las dependencias y entidades, dentro de sus programas anuales, según la SECOGEF

concluyeron con las acciones siguientes:

-La SEGOB instaló una red de microcomputadoras, con las que planteo proporcionar información sobre la situación jurídica de las personas sentenciadas.

-La SRE amplió el número de oficinas consulares que expiden la visa de larga duración "VM-10" de entradas múltiples; estableció el protocolo abierto en tres embajadas (España, Gran Bretaña y Japón), y en 10 consulados (Italia 1, Francia 1, y Estados Unidos de América 8), y suprimió el requisito de obtención de visa consular a los extranjeros que desean prorrogar su estancia en el país o bien cambiar su calidad migratoria.

-La SHCP instrumentó 19 medidas de simplificación tributaria en la pequeña y mediana industria, para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; eliminó la obligación de presentar declaración anual del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las personas físicas asalariadas con una sola fuente de ingresos; instaló buzones con relojes franqueadores para los trámites del RFC en las oficinas federales de Hacienda y la Recepción de Declaraciones a través del sistema bancario nacional.

-Nacional Financiera, creó el Centro Nacional NAFIN, en la Ciudad de México, para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, en donde instaló el Centro de Gestión y Fomento Económico operado por el DDF, el cual ofrece servicios de apoyo integral con trámites simplificados que involucran a la SHCP, SECOFI, SECOGEF, SEDESOL*, SSA, STPS, SARH, SEP, DDF, INFONAVIT e IMSS.

-La SECOGEF fusionó los formatos de declaración de situación patrimonial inicial y de conclusión de encargo, para que los servidores públicos no presenten al mismo tiempo dos declaraciones; mejoró el proceso y redujo los tiempos en la resolución de inconformidades, en los procesos de concursos para la adjudicación de contratos, así como las enajenaciones de bienes, que realiza el sector público; automatizó y agilizó las respuestas del sistema de quejas y

atención a la ciudadanía para solucionar la problemática expuesta y dar seguimiento a las quejas presentadas; y estableció un sistema computarizado para se diera respuesta a la ciudadanía en cuanto a los requisitos, costos, tiempos y procesos asociados a trámites y servicios públicos.

*NOTA: Creada en sustitución de la anterior SEDUE y tiene a su cargo el despacho de los asuntos relacionados con la ecología, la vivienda, el desarrollo urbano y de manera más general el desarrollo social.

-La SEMIP estableció la sub-red geodésica minera, para precisar la ubicación de los lotes objeto de solicitud de concesión minera y constatar su carácter libre por medio de la cartografía digital; simplificó y actualizó el marco regulatorio en materia minera para su concesión y asignación.

-PEMEX agilizó y desconcentró, a los centros de trabajo del área petroquímica, el sistema de pago a proveedores de bienes y servicios por medio de depósito bancario; y estableció en el sistema de pago a proveedores vía bancos en oficinas centrales.

-La CFE instrumentó la tercera etapa del Sistema Comercial (SICOM), estableciéndolo en otras 76 agencias para aumentar a un total de 282, mediante la introducción de medios computarizados para atender al usuario a través de una sola ventanilla para contratos, conexiones, pagos y aclaraciones.

-La SECOFI reportó haber establecido el uso de "tarjetas inteligentes", denominadas así por su sistema de alta seguridad, la impresión de permisos de importación sobre papel seguridad, para proporcionar la mayor certeza y simplificar su expedición, control y utilización; instaló en sus delegaciones y subdelegaciones el Sistema Computarizado de Permisos de Importación y Exportación (PEXIM), y las facultó para dictaminar y resolver las solicitudes; eliminó el requisito de presentación de facturas y pedimentos de importación, así como la presentación del diagrama de los aparatos eléctricos para la autorización de la "NOM" en artículos de

importación; elaboró el Reglamento de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, para optimizar los trámites y servicios relacionados con los registros de marcas y la concesión de patentes; y señaló haber simplificado la verificación de artículos importados que utilizan gas, eliminando la presentación de facturas y pedimentos.

-La SARH informó haber establecido la Ventanilla Unica de Inspección Zoonosanitaria y de Sanidad Vegetal, en 11 ciudades fronterizas y puertos, para atender los trámites relativos a la importación y exportación de productos y subproductos agropecuarios y forestales; acercó el servicio de agua, descentralizando hacia las asociaciones de usuarios de los distritos de riego, la operación, conservación y administración de la infraestructura de riego; y agilizó el trámite para la importación de semillas, mediante un procedimiento por el que se otorga una autorización anual de importación.

-La SCT desconcentró a las capitanías de puertos la facultad de expedir en un término de cinco días hábiles, con base en las normas vigentes, la libreta de mar, la de identidad marítima y las autorizaciones provisionales; desconcentró a ocho unidades de medicina preventiva en el transporte, la práctica de estudios toxicológicos para los conductores de transporte público y policía federal de caminos y puertos; además de referir la actualización y desconcentración a los centros SCT de 90 procedimientos relativos al autotransporte federal y ferroviario.

-La SEP informó haber instrumentado el uso de nómina electrónica para el pago de estímulos del Sistema Nacional de Investigadores, por medio de tarjetas de acceso a los sistemas cajeros automáticos "red"; agilizó la asignación de diplomas a los planteles y su expedición a los acreditados, permitiendo a los centros de capacitación la emisión de los mismos.

-La Secretaría de Salud, desconcentró, en los servicios de salud de las entidades federativas, los trámites que las empresas productoras y comercializadoras de bienes y servicios deben realizar para cumplir con las disposiciones que la Ley General de Salud les establece en

materia de regulación sanitaria; elaboró el manual de procedimientos de preconsulta del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, eliminando trámites administrativos, y amplió la cobertura del servicio con dos turnos más de atención al público; también, reportó haber agilizado los procedimientos de toma de muestras y entrega de información del laboratorio central del Instituto Nacional de Perinatología, para una pronta respuesta al área médica acerca de los resultados clínicos de los pacientes.

-El IMSS instrumentó la segunda etapa del servicio de urgencias en 14 unidades de medicina familiar, evitando así a los derechohabientes, tiempos y costos por los traslados hasta los hospitales generales de zona, y simplificó el proceso de afiliación de derechohabientes, al reducir los formatos de "avisos de afiliación" de 32 a sólo cinco, de fácil llenado y cuyo contenido se registra automáticamente mediante procesos computarizados.

-El ISSSTE gestionó la reducción hasta en un 100% en los pagos que deben realizar los adjudicatarios de créditos hipotecarios por concepto de pago de impuesto, de traslado de dominio y derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del D.F.; y consolidó el proceso de cancelación de hipotecas en forma directa y gratuita, sin intervención de notario público.

-La SRA difundió un Manual de Comunicación en 37 de sus delegaciones, sobre precios de productos agropecuarios y artesanales, normas de calidad, actividades de selección, acopio, empaque, transporte y financiamiento que se otorgan en apoyo a la producción agropecuaria; y sistematizó las operaciones del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para mejorar el desarrollo, control y seguimiento de las mismas.

-La SEPESCA desreguló, con la expedición de la Nueva Ley de Pesca y su Reglamento, el otorgamiento de concesiones acuícolas, promovió la participación del sector privado y propició un mayor aprovechamiento de los recursos de alimentación marinos del país;

asimismo, implantó un sistema automatizado en las delegaciones federales de pesca para la expedición y entrega de permisos de pesca comercial.

-La SECTUR puso en marcha un programa de atención al público, vía telefónica, el cual pretendía hacer inmediata la respuesta al usuario.

-El DDF puso en marcha la expedición de Licencias de Conducir, con vigencia de dos, tres y cuatro años, adicionales a las ya existentes de uno y cinco años; instaló seis oficinas regionales de la Procuraduría Social en las delegaciones políticas de Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztapalapa y Alvaro Obregón, con objeto de acercar los servicios a la ciudadanía; y estableció módulos de registro civil en 13 de sus hospitales, con el objeto de que los recién nacidos fueran registrados antes de abandonar el nosocomio.

-La PGR informó haber agilizado la atención y resolución de los trámites inherentes a la averiguación previa; estableció dos unidades desconcentradas de la Contraloría Interna en las sub-procuradurías regionales norte y sur y una unidad dictaminadora de adictos para la tipificación adecuada de delitos y la canalización de los presuntos responsables para su rehabilitación.

-La PGJDF simplificó el trámite de devolución de billetes de depósito, relacionados con hechos ocurridos en el tránsito de vehículos; eliminó la notificación a involucrados en averiguaciones previas, en donde se formulaba solicitud de no ejercicio de la acción penal; y estableció el servicio de doble barandilla en las agencias investigadoras del Ministerio Público, para la atención de delitos violentos, en forma especializada.

- Fueron capacitados 38,700 servidores públicos de ventanilla y de mandos medios y superiores, de diversas dependencias y entidades federales, a través de la celebración de 520

cursos sobre el funcionamiento de los trámites simplificados. (10)

4.2.4.2. RESULTADOS 1992-1993

Respecto a este período se consultaron referencias documentales de las cuales es posible contabilizar la conclusión de 650 acciones de mejoramiento de la administración Pública Federal.

Destacan los resultados alcanzados con medidas denominadas de mediano plazo, desarrolladas para resolver problemas críticos en servicios deficientes y complejos, tales como las siguientes:

-En el Programa de Modernización de los Servicios Migratorios, al que ya se hizo referencia en el periodo anterior, se instaló ahora un sistema computarizado para optimizar el funcionamiento de los módulos de flujo migratorio y de control de estancia de extranjeros; se actualizó la normatividad migratoria; se capacitó al personal encargado de proporcionar los servicios; y se trasladaron las instalaciones de la Dirección General de Servicios Migratorios a un inmueble mas funcional.

Dentro del Programa de Modernización Tributaria, ya referido, se informó haber obtenido resultados relevantes como los que a continuación se reseñan.

-Diseño e instrumentación de los procesos integradores en materia de: recaudación, fiscalización, orientación, asistencia a contribuyentes, aduanas y de coordinación con entidades federativas e instalación del sistema computarizado para los trámites relacionados con el cumplimiento de obligaciones fiscales;

-Establecimiento de más de 400 módulos de atención y recepción de trámites, en puntos estratégicos del país; y reducción del número de formularios para la presentación y pago de

(10)Informe de Labores 1991-1992. SECOGEF. pp. 37-44.

impuestos, y de avisos del RFC.

En el informe del caso se dijo haber computarizado el despacho aduanero en Laredo, Tijuana, Mexicali, Matamoros, Puente Colombia, Ciudad Juárez, Veracruz, y Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; y se hizo referencia a la instalación del mismo sistema, en otras 14 aduanas.

-Para la consolidación del funcionamiento de las 117 Ventanillas de Atención a la Industria Micro, Pequeña y Mediana, se informó haber continuado con la capacitación del personal responsable de su operación, en el manejo de los trámites simplificados; y se incorporaron trámites municipales y estatales.

-Fue instalado el Centro de Gestión para la Industria Farmacéutica para los agremiados de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, en una primera etapa funcionó con 54 trámites simplificados correspondientes a la SECOFI, SSA, SEDESOL, SHCP, DDF e IMSS.

-Se reorganizó PEMEX a través de su subdivisión en cuatro empresas: PEMEX - PETROQUIMICA, PEMEX-REFINACION, PEMEX-GAS y PEMEX-DISTRIBUCION; independientes entre sí, con autonomía de gestión en la toma de decisiones operativas, pero coordinadas por una estructura corporativa a través de una Dirección General corporativa.

-Se informó haber establecido el Sistema Comercial (SICOM) en 59 agencias más de la CFE para hacer un total de 331. -En el Programa de Modernización de los Servicios de TELECOMM, se señaló haber instalado 48 centros de atención integral a los usuarios, con lo que se alcanzaba un total de 169.

-Del Programa de Modernización del Servicio Postal Mexicano D+24, se instalaron 1,195 expendios más de venta de estampillas, para hacer un total de 7,284 a nivel nacional; se establecieron 275 nuevos buzones expreso, con los que se llega a 935; así como 60

expendedoras automáticas de estampillas, para llegar a un total de 171; y se ampliaron los servicios MEXPOST, RAPIDPOST y PAQPOST en el D.F., su área conurbada, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

-En cuanto al Programa de Desregulación y Fomento de la Vivienda, se dijo haber elaborado la guía de revisión y actualización de disposiciones y reglamentos de construcción que fue propuesta a los gobiernos estatales y municipales en proceso de actualización de sus respectivos reglamentos de construcción; se avanzó en la instalación de oficinas únicas municipales de trámites para vivienda, de las cuales se encuentran actualmente en operación 115.

-Se reportó haber suscrito convenios de coordinación, para la descentralización de turismo, con las entidades federativas, haber transferido facultades en materia de ordenamiento territorial, registro y control de servicios y programación turística, conservando la dependencia federal sus facultades normativas.

-A través del Programa de Modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del D.F., se autorizó el registro mercantil; se instaló la interconexión automatizada del registro con sus principales usuarios; se inició el difusión de diversos servicios registrales y la emisión computarizada e inmediata de la mayoría de las certificaciones y se acordó consolidar su modernización mediante el desarrollo de dos proyectos complementarios:

El primero comprendía la adquisición de equipo y la contratación de servicios para trasladar todas las inscripciones inmobiliarias y mercantiles que aún permanecen en 10 mil libros, hacia folios electrónicos; la inscripción de embargos remitidos por la SHCP y la Tesorería General del DDF; y la vinculación del Registro Público con las principales instituciones de vivienda y regulación territorial, financieras, aseguradoras y afianzadoras; y el segundo, también consiste

en la adquisición de equipo y servicios para vincular la información registral inmobiliaria con la del Catastro Público de la Tesorería General de DDF.

-En el Programa de Modernización del Registro Civil de la Ciudad de México, se ha instalado el equipo de informática en la Oficina Central y en 16 juzgados, con lo que se inició la expedición computarizada de las actas de nacimiento del periodo septiembre 1986-septiembre 1987. (11)

4.2.5. RESULTADOS 1994 – 2000.

En el inicio de la administración sexenal 1994 – 2000, se dio un desfase en la continuidad de la información y la mayoría de las dependencias se dedicaron más a elaborar informes sexenales orientados a la entrega – recepción de los puestos, que a dejar integrados los informes anuales regulares.

Por lo anterior, no se tiene referencia detallada del cierre del sexenio 1988 – 1994 ni del primer año del siguiente, encontrando información oficial sobre resultados, perfectamente validada hasta el año de 1996, la cual comprende el ejercicio 1996 – 1997 y de donde destaca lo siguiente:

Se continua con las tendencias de descentralización y desconcentración administrativas como dos de las grandes líneas de conducción del proceso simplificador.

Por ejemplo, SSA, SCT y SAGAR suscribieron acuerdos para transferir funciones, recursos y facultades.

La SECOFI también lo hizo, específicamente para del registro único de tramites empresariales, reporto 42 por ciento de avances relevantes de desconcentración; en el IMSS se

(11)Informe de Labores 1992-1993. SECOGEF. pp. 41-45.

dijo que 175 unidades administrativas fueron desconcentradas de un total de 375, lo cual representaba el 55 por ciento de su operación de tramites enfocados tanto a patrones como a trabajadores.

La SEDESOL renovó sus procedimientos y desconcentró el Ramo 26 a los 31 Estados de la Republica.

Como consecuencia de las modificaciones a la operación programática, se reportó que se modificaron 121 estructuras orgánicas con orientación descentralizadora y desconcentradora así como para evitar duplicidades.

La SHCP conjuntamente con SECODAM refirió haber avanzado en el proceso de modernización del sistema presupuestario, el cual por su impacto implicaba conferir un control integral en la selección de insumos, programación del gasto y en la reasignación de recursos presupuestales entre programas y actividades.

La otra línea que la administración zedillista resaltaba en sus documentos, englobó la desregulación y la simplificación de tramites, para cuyo fin se integró un consejo de desregulación económica, en el que participó la SECODAM, dándole continuidad a su seguimiento de los procesos de mejora regulatoria y simplificación administrativa.

A partir del informe 1996 - 1997 se empezó a hablar de incorporar tecnologías de la información para el desarrollo de la administración publica e incluso la SECODAM, en coordinación con el INEGI, el INAP, la SECOFI y la Academia Mexicana de Informática, organizó el Seminario Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración Pública (TIDAP).

Este evento tenia como objetivo promover el aprovechamiento de las tecnologías de la información en el sector público y en paralelo al evento se llevó a cabo la exposición Gobierno

2000 en la que confluyeron los principales proveedores de equipo y soluciones informáticas del gobierno.(12)

Para el informe 1997 – 1998 se vuelve a repetir la estructura de las vertientes arriba mencionadas, destacando en la primera de ellas, es decir en la de Descentralización y Desconcentración, la emisión de la norma para estructuras orgánicas en base a la cual se señala haber autorizado y registrado 221 de ellas. Además de haber simplificado el proceso de su autorización.

En la segunda línea de acción, la que se refiere a Desregulación y Simplificación se dejó constancia de que la SHCP analizó las 24 normas que conforman el marco normativo del manejo presupuestal para el pago de personal federal, de tal número simplificaron 12, sin que se haya señalado cual fue el beneficio directo de haber llevado a cabo tal proceso.

En cuanto a trámites, se reportó la reducción del 40 por ciento en el número de trámites, con definición de estándares de servicio mediante la emisión de las normas respectivas, de las cuales se emitieron 12, agrupadas en 5 bloques: Procedimientos presupuestarios, Sueldos y Salarios, Prestaciones Económicas y Gastos de Administración.

Como se puede apreciar, los resultados reportados, tanto en el Informe 1996 – 1997 como en el 1997 – 1998 a pesar de conceptualizarse como medidas de fomento a las actividades sustantivas, no rebasaron el ámbito interno de la administración gubernamental y por tanto no reflejaron un beneficio directo a los particulares. (13)

Durante el periodo 1998 – 1999, el informe respectivo refleja un avance mínimo, solamente refirió la emisión de la norma para las estructuras orgánicas, misma que ya había sido reportada en el ejercicio anterior y señaló el registro de 179 estructuras más.

(12) Informe de labores 1996 – 1997 SECODAM 1997 p.p. 83 – 84

(13) Informe de Labores 1997 – 1998. SECODAM p.p. 85 y 86.

De igual manera, pero sin que se explicara con claridad, se informó sobre la modernización del sistema presupuestario en los mismos términos que en el año anterior, agregando solamente que esto sucedió en los distintos programas y actividades, lo cual hace suponer que adicional a la sistematización de los rubros de personal, se sistematizaron los demás, hasta el nivel de programa y actividad.(14)

En el siguiente informe anual, correspondiente al lapso comprendido entre septiembre de 1999 y agosto del 2000, las propuestas de mejora administrativa se enfocaron a la revisión de diversas normas, destacando entre otras, el Manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos superiores y mandos medios de la Administración pública federal (APF), el Sistema de descripción y valuación de puestos de la APF, así como la Norma de evaluación del desempeño individual.

En este proceso de revisión se dice haber definido estándares de servicio, con la finalidad de proporcionar mayor oportunidad de respuesta a los administradores públicos.

La SECODAM, informó haber apoyado a entidades y organismos en el establecimiento de 40 convenios y bases de desempeño, para evaluar de manera simplificada las metas de cada una de ellas.

Las regulaciones internas que se simplificaron en este tiempo fueron: Disposiciones generales en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; Manual para el ejercicio del gasto; Jornadas y horarios de labores de las dependencias de la APF centralizada; procedimientos presupuestarios de servicios personales; Procedimiento para el ejercicio de la partida de acciones de la Policía federal preventiva y de nueva cuenta el Sistema de descripción y valuación de puestos de la APF.

(14) Informe de labores 1998 - 1999 SECODAM p.p. 97 y 98

Por primera vez, aparece en los informes de simplificación el Registro Federal de Trámites (RFT), como una línea general de acción, en apoyo al proceso de mejora regulatoria y simplificación administrativa, aunque la página en Internet del RFT ya existía y se había venido probando y perfeccionando, es hasta ahora que la SECODAM la tipifica como un instrumento estratégico, relacionado con los trámites empresariales y no empresariales, estructuras organizacionales, directorios telefónicos de servidores públicos, normas jurídicas y demás servicios otorgados por la APF.

En el reporte del ejercicio que se analiza, aparecen cifras de los contenidos de la página en Internet; entre tales datos resaltan los siguientes: Información actualizada de 104 dependencias y entidades de la APF, con más de 2,500 trámites que los particulares realizan en relación con tales oficinas públicas, casi 400 disposiciones jurídicas, así como la ubicación de más de 2,500 servidores públicos, además de un sistema de quejas y denuncias con acceso a cada institución.

Entre cambios internos y falta de claridad en acciones en la materia objeto del presente trabajo, transcurrió el sexenio 1994 – 2000 agregando, a la gestión de gobierno en general, un factor más de crítica.(15)

4.2.6. RESULTADOS 2000 – 2003.

Con las críticas al gobierno zedillista y una enorme gama de circunstancias ajenas a este estudio se da en México, por primera vez en setenta años, un fenómeno de alternancia en el gobierno federal, al ganar las elecciones del mes de julio del año 2000 el Partido Acción Nacional(PAN) y por tanto llevar a la Presidencia de la República a su candidato Vicente Fox Quesada, quien designó como titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a Francisco Barrio Terrazas, ex-diputado y ex-gobernador del Estado de Chihuahua.

(15) Informe de Labores 1999 – 2000 SECODAM p.p. 99

En cuanto al informe que comprende la anualidad 2000 – 2001 lo primero que es menester resaltar es el cambio de formato de los propios informes, planteando una estructura en la que se parte de destacar la presencia de una unidad de desarrollo administrativo con cinco líneas de trabajo que fueron: Mejora regulatoria interna de la Administración pública federal; Sistemas de carrera y de evaluación del desempeño; Mejora de procesos y de servicios públicos; Desarrollo de agentes de cambio en la APF y Colaboración con gobiernos locales en materia de desarrollo administrativo.

De la primera línea de trabajo se desglosaban tres apartados, en el primero de ellos se informaron avances en materia de estructuras y servicios personales, de lo cual destacó que en coordinación con la SHCP se dió autoridad a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias y entidades para analizar y dictaminar sus propias estructuras orgánicas y ocupacionales.

En el segundo apartado se informó que a fin de reducir las solicitudes de información, no necesaria entre dependencias y entidades, llegando a la publicación del acuerdo que establece el Manual único de requerimientos de información, desapareciendo con él, 68 por ciento de los informes que tradicionalmente la SECODAM solicitaba al resto de las dependencias y entidades de la APF y la eliminación de mas de 900 entregas de reportes al año.

En adelante, señala el informe, la transmisión de la información ‘...será por medios magnéticos...’ en primer termino y por vía electrónica en una segunda etapa. Con el Manual de referencia se evitan requerimientos discrecionales de información.

Otros reglamentos que se modificaron, según el informe de este ejercicio, fueron los de las Leyes de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas y la de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector públicos; así como las normas de Almacenes, Afectación y destino final de bienes muebles de las dependencias y entidades de la APF.

El informe arriba mencionado, explica que con las modificaciones reglamentarias se abrogaron 18 ordenamientos administrativos y se eliminaron mas de 1,250 disposiciones dispersas en dichos documentos, encaminando los nuevos instrumentos jurídicos a dar certeza y seguridad jurídica a proveedores y contratistas, así como a los propios agentes de la administración pública.

La segunda línea de trabajo, Sistemas de carrera y evaluación del desempeño, conjuntó temas como presupuesto, proyectos de inversión, mejora regulatoria, sistematización de la información financiera, servicios personales, servicio civil de carrera y convenios de desempeño.

Como se aprecia a simple vista, la construcción metodologica del informe coincidió con la forma en que se encadenaron los temas objeto de la simplificación y el desarrollo administrativo, es decir, se entreveraron de tal forma que resulta difícil reconocer articulaciones coherentes con una estrategia general y se confunden los medios con los fines.

En el apartado de Mejora de procesos y servicios públicos se hablaba de la aplicación de metodologías para analizar y mejorar los procesos críticos con alto riesgo de corrupción en 33 dependencias pero también se mencionan acciones de asesoría en materia de estructuras orgánicas y de manuales de organización y procedimientos, así como de análisis de procesos.

Desarrollar agentes de cambio en la APF fue otro de los apartados de esta etapa, sin embargo, al igual que en los anteriores, se incluyen en él diversos temas, tales como capacitación, organización, planeación estratégica, diagnósticos de funcionalidad, control, transparencia y combate a la corrupción; entre otros.

Tratar de desentrañar los resultados obtenidos en este año, a la luz de las actividades reseñadas y enumeradas, resulta difícil, ya que a pesar se que se describen diferentes eventos con cifras específicas, todas aparecen como actividades intermedias para el logro de avances

internos de la administración.

No obstante lo anterior, se advierte también la incursión de la dependencia globalizadora del desarrollo administrativo en torno a la calidad como un elemento importante para la simplificación de la administración y de los tramites que los particulares llevan a cabo con esta.

En este apartado se informó de la impartición de 50 talleres y casi un millar de consultorías a un poco más de 5,690 servidores públicos y se enfatizó que 2,628 más, fueron capacitados en el Centro de capacitación en calidad en el tema particular de Calidad en el servicio.

Sin referir la formulación de un programa de calidad o una estrategia hacia ella, o bien una línea de acción definida en la materia, el informe dió cuenta de una serie de actividades aisladas en este campo y aseguró haber establecido un banco electrónico de consulta pública y el sistema de seguimiento de mejores practicas de mejora en instituciones de gobierno.

En suma a lo anterior, se dijo haber elaborado metodologías para el mejoramiento de servicios prioritarios y para la elaboración de manuales de organización y procedimientos.

En materia de colaboración con los gobiernos locales para el desarrollo administrativo se señaló haber avanzado un 75 por ciento de la meta, sin mencionar cual fue tal meta y se habla de un 194 por ciento de reducción en la demanda de este servicio, sin mostrar tampoco cual fue la demanda acumulada, o como midieron el tamaño de la misma.()

() Informe de Labores 2000 – 2001 SECODAM disponible en Internet

Para el periodo 2001 – 2002, lo primero que destaca en el informe anual de la SECODAM es la creación de la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, a la cual se le establece el objetivo de impulsar la mejora en el desempeño de la APF, aplicando las mejores practicas en materia de simplificación normativa, innovación administrativa y de procesos, modernización de las estructuras de la APF y desarrollo profesional del servidor público con la

finalidad de que la APF otorgue servicios con transparencia y sin corrupción, satisfaciendo las necesidades y expectativas de la sociedad.

Prevalece la subdivisión metodologica del ejercicio anterior y por tanto la confusión entre cada uno de los apartados correspondientes.

Los esfuerzos en mejora regulatoria, señala el informe, consistieron en mejorar la normativa que rige el funcionamiento y operación de las dependencias y entidades de la APF.

De las actividades llevadas a cabo de septiembre de 2001 a agosto de 2002 destacan:

Inventario de las disposiciones que regulan la operación y funcionamiento de la APF; Desarrollo de una metodología para llevar a cabo análisis jurídico – administrativo; Diagnostico de la regulación en materia de planeación, programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros; conformación de mesas de simplificación regulatoria; Revisión y elaboración de propuestas de simplificación; Consenso con emisores internos de normas; Estudios sobre los mecanismos de operación y procedimientos de desregulación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Encuesta de satisfacción dirigida a usuarios de las disposiciones simplificadas, obteniendo un índice de satisfacción del 89 por ciento; Entre otras.

La mejora de procesos y eficiencia administrativa, al igual que en el informe del año anterior, constituyó uno de los apartados en los que se desglosó el trabajo de simplificación administrativa, enfocado ahora a la innovación en procesos de alto impacto, definidos por los criterios de mejora en la atención al ciudadano, por la posible reducción del índice de corrupción y por la eliminación de duplicidades.

Emulando los convenios de desempeño, aparece en el informe del caso, la figura de convenios de mejora, sin que se explique en que consisten estos o cual es su finalidad.

Aparece un nuevo apartado dentro de las vertientes hasta ahora analizadas como parte de las acciones de simplificación, es el referido al desarrollo de recursos humanos en la administración pública, con el propósito de formar y capacitar a servidores públicos para impulsar la mejora de los procesos y el desarrollo administrativo, lo cual da cuenta de que se creó al fin un mayor grado de conciencia de la necesidad de contar con profesionales en materia de mejora de procesos administrativos, para hacer posible el contar con una administración pública más eficiente.

De igual manera, se confiere un mayor espacio al servicio público profesional en la administración pública, para contar con una administración de calidad para el servicio y se visualiza la Ley correspondiente, como un instrumento que conlleve a mayores niveles de eficiencia de la APF.(16)

Para 2003 la Agenda presidencial de buen gobierno se planteó seis estrategias: la primera fue, alcanzar un gobierno eficiente, la segunda que este sea de calidad, la tercera que fuera profesional, la cuarta habla de consolidar un gobierno digital, la quinta se refiere a contar con mejora regulatoria, más ágil y flexible y la sexta a garantizar la transparencia.

Como se puede apreciar, las seis estrategias se vinculan en todos sus sentidos con el tema de la simplificación y el desarrollo administrativo y por tanto, ubica en el centro de la acción gubernamental el tema objeto de la presente tesis y plantea objetivos amplios en la materia que, a pesar de no alcanzarlos en un año, implican una nueva visión del nuevo desarrollo administrativo el cual, además de incluir las tecnologías de la información, considera someter los procedimientos administrativos a procesos de certificación de calidad con estándares internacionales del tipo ISO 9000:2000, dirigidos a incrementar la satisfacción de los usuarios

(16) Informe de Labores 2001 - 2002 SECODAM versión disponible en Internet

de los servicios públicos, con sistemas de medición permanente.(17).

La creación de la Secretaria de la Función Pública, para hacer frente a la instrumentación del servicio público de carrera y su vinculación con los esquemas de calidad que se pretenden implantar para eficientar la administración pública, ha convertido a las ideas de simplificación y desarrollo administrativo en ejes centrales del desempeño público y factores fundamentales para el logro de las metas del gobierno federal en turno.

Los cambios llevados a cabo en el gabinete presidencial y que incluyeron al Secretario de la Función Pública, dieron la posibilidad de contar con un informe parcial de los hechos durante 2003, en materia de simplificación administrativa, destacando lo siguiente:

La tendencia de abrir Centros integrales de servicios se ha difundido y en distintas instituciones federales se han instalado tales centros, para brindar al particular trámites y servicios con agilidad, de los cuales el informe rendido por el secretario Francisco Barrio al dejar la titularidad de la Secretaria de la Función Pública, destacan los ubicados en los puntos de mayor afluencia de la frontera norte para agilizar el pago de la importación temporal de vehículos, reduciendo el tiempo de ocho horas a 15 minutos. En la entrega de licencias de manejo de circunscripción federal se redujo el tiempo del trámite de seis días a cinco horas.

En 2003, señala el informe de Barrio, se continuó con el desarrollo de la normateca y de las mesas de trabajo para la eliminación y simplificación de trámites y disposiciones internas.

Resalta también el mencionado documento que se avanzó en materia de gobierno electrónico, con 3,800 licitaciones electrónicas en Comprante; con más de un millón de trámites electrónicos realizados en Tramitanet y la recepción de más de 210 mil declaraciones de

(17) Agenda de buen gobierno p.p. 1.- Presidencia de la República 2003

situación patrimonial de servidores públicos a través de Declarante.(18)

4.3. EFICIENCIA, EFICACIA Y PRODUCTIVIDAD A TRAVES DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

En el apartado anterior se mostró una gama de procesos administrativos simplificados, de acciones que las dependencias gubernamentales aseguraron haber llevado a cabo y de proyectos impulsados para facilitar las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Sin embargo, aunque de manera intermitente se ha hablado de eficientar, de lograr los objetivos de los programas gubernamentales, y de liberar tiempo y energías tanto de los servidores públicos, como de los factores productivos, no se ha argumentado suficientemente esta relación, razón por la cual resulta conveniente, para lograr una más contundente comprobación de la hipótesis planteada, establecer una correlación entre los conceptos de eficiencia, eficacia, productividad y simplificación administrativa, en las nuevas circunstancias y modalidades de la administración pública, de la modernización del Estado y de forma más general, del perfil de la Administración pública de México hacia el siglo XXI.

El concepto de eficiencia ha encontrado una serie de definiciones, en función de diversas argumentaciones que para cada caso o momento en particular, pueden mostrar adaptaciones válidas, pero que al pasar a formar parte de un determinado discurso, se impregna del sentido del propio discurso; por tal razón, en términos del presente trabajo es preferible adoptar su forma más llana, entendida como la relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen en un proceso administrativo público. (19)

(18) Francisco Barrio Terrazas.- Informe de labores 31 de marzo de 2003. México.

(19) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, 1980. p. 21.

En tanto que la eficacia queda comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos. (20)

En cuanto al concepto de productividad, implica ante todo congruencia, superación y comprensión de los problemas dentro de una perspectiva, de mínimo esfuerzo con máximos resultados. (21)

Bajo esta conjunción conceptual enfocada a la simplificación administrativa, es factible coincidir en que la única forma de administrar las cosas es no complicarlas, máxime cuando se ve que las organizaciones en la actualidad deben ser más manejables, porque las acciones que han de tomar se simplifican en forma progresiva y sistemática.

Aún cuando el volumen de operaciones se incrementara, ello no necesariamente significa que las estructuras organizacionales son más amplias y complicadas, ni la planificación más clara o detallada o bien que tienen que instrumentarse sistemas de control más complicados y la toma de decisiones es más difícil y con mayor grado de cientificidad.

Cuando se dan estos tipos de supuestos, es posible apreciar que la burocracia actúa de manera empírica, puede administrar con eficiencia, pero no necesariamente con eficacia, la buena intención de buscar constantemente información sobre nuevos métodos de administración y formas novedosas de analizar la operatividad de los procesos, constituye una apreciación errónea del cambio, pues requieren de métodos administrativos que se complican de manera innecesaria.

Es posible que las dependencias crezcan en tamaño y en eficiencia, si se vuelven más

(20)Ibid. p. 21

(21) Millan A. Julio. La Productividad y la Simplificación Administrativa en RAP 65-66 1986, p. 29.

sencillas en sus operaciones, bajo la idea de que la mejor administración no es la que más conoce de la ciencia administrativa, sino la que mejor aplica las técnicas de administración. (22)

Se puede afirmar que si bien, la dirección de la administración pública no es fácil, menos aún lo será si existe negativa a institucionalizar la simplificación administrativa y a pugnar porque los avances en la materia no se reviertan.

La mencionada conjunción entre eficiencia, eficacia y productividad a través de la simplificación administrativa requiere del uso sistemático de técnicas tales como: distribución adecuada de cargas de trabajo, control efectivo respecto de los programas y del personal de que se es responsable, claridad en los objetivos de las dependencias y en consecuencia, claridad en las metas por parte de quienes han de alcanzarlas, manejo eficaz, veraz y oportuno de la información y de manera muy particular que cada uno de los involucrados en un proceso administrativo público, sepa exactamente lo que se espera de él.

En la dinámica de eficientar y aumentar la productividad por medio de la simplificación se hace indispensable imbuir al recurso humano encargado de prestar servicios al público y en general a todos los servidores públicos, que la simplificación en un estado mental positivo, que busca introducir, cada vez que sea posible, un proceso cualitativo para hacer las cosas más sencillas y operantes. (23)

También cabe resaltar la idea de que la sobrevivencia de un sistema administrativo dependerá, de su capacidad de "auto-simplificarse" hasta la medida óptima de su funcionamiento, de lo cual se deduce que a mayor reglamentación, menor simplificación; también dependerá de factores sociales tales como el adecuado proceso de maduración de las decisiones, la generación de nuevas costumbres sobre el trabajo en equipo, más horizontal y la

(22) Ibid, p. 29.

(23) Ibid, p. 29.

conciencia de evitar roces y enfrentamientos, comunes en las organizaciones burocratizadas.

En la base de todas las intenciones de avanzar hacia una administración pública moderna, funcional y rápida, subyace la necesidad de simplificar. Pocas cosas superan en importancia la claridad, la precisión y la mayor funcionalidad que provienen de la aplicación de esta regla.

Hasta ahora el desarrollo de éste documento se ha centrado en el acopio de elementos, que anteceden, fundamentan, dan sentido y explican la instrumentación de una política de simplificación administrativa en la administración pública; así mismo, se ha recorrido la secuencia de su puesta en marcha como tal, y reseñado sus resultados de acuerdo a los documentos oficiales disponibles.

Toca en este capítulo hacer referencia pormenorizada a las perspectivas que la simplificación administrativa tendrá en adelante.

5.1. EL CONTEXTO DE MODERNIZACION DEL ESTADO

Los cambios que han venido manifestando los grandes conglomerados sociales, han tenido una influencia directa en las formas de pensar y actuar de las cúpulas gubernamentales de los países en vías de desarrollo.

Así, la recomposición de bloques hegemónicos a nivel mundial, el rápido movimiento de los mercados y los acontecimientos políticos que transformaron las relaciones internacionales en la década de los ochentas, tales como el derrumbamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la caída del muro de Berlín y el auge de la Internet, por sólo citar tres eventos, han ocasionado una serie de profundas reflexiones y contribuido a la redefinición de conceptos y de prácticas políticas en países como el nuestro.

Esto no quiere decir que ello haya sido el factor fundamental que ha propiciado cambios en las estructuras políticas y administrativas nacionales, pero si jugó un papel importante para su aceleración.

La entrada de México al Sistema General de Aranceles y Comercio, conocido por sus siglas en inglés como (GATT), ante la necesidad de abatir el proteccionismo para colocar productos mexicanos en los mercados internacionales, marcó el inicio de un proceso de liberalización de la economía nacional, para hacer frente a la globalización que experimentan los mercados en la actualidad.

Aunado a lo anterior, la toma de conciencia de la sociedad mexicana acerca de la calidad y legitimidad de un gobierno, despertó una mayor movilización a favor de la democracia y de la elevación de los niveles de vida, deteriorados por las subsecuentes crisis económicas que condujeron al país a una urgente reforma en la que se encuadra y contextua la modernización del Estado.

Esta modernización ha sido incluida por algunos teóricos, académicos y voces oficialistas en el concepto denominado Reforma del Estado, en el que se toman en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos que requieren adecuaciones, mismas que se plantean como parte de una estrategia general de cambio a la cual se hará referencia en seguida.

Las metas que se impone la reforma del estado consisten principalmente, desde la visión estatal, en ampliar la vida democrática, restablecer el crecimiento económico sin inflación y aumentar el bienestar material de la población; con fundamento en tres razones básicas.

- 1.-El Estado se había involucrado en demasiadas actividades, diluyéndose así el sentido de sus prioridades y perdiendo capacidad para atenderlas.
- 2.-La transformación de la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo ha modificado sustancialmente la cantidad y la índole de las demandas que enfrenta el Estado.

3.-Los rezagos sociales y económicos que persisten en el medio rural, en las comunidades indígenas y en las zonas suburbanas marginadas de las grandes ciudades ya no podían esperar mayor tiempo para una respuesta clara. (1)

El crecimiento de la participación del Estado en un sinnúmero de aspectos de la vida social, perdió efectividad y se convirtió progresivamente en un obstáculo para la dinámica que generaba su propia acción, además, cada vez creció mas la incapacidad de atender sus responsabilidades constitucionales y de promover justicia y desarrollo.

Se introdujo en el discurso oficial la idea de reformar al Estado, lo cual desde su propio planteamiento entrañaba una renovación del espíritu constitucional de 1917 en cuanto al logro de igualdad y libertad, proponía la conclusión del proceso del Estado paternalista y el comienzo de un Estado de responsabilidad compartida, sin perder de vista lo que ocurre en el resto del mundo, para homologar los términos de justicia, soberanía, libertad y democracia vigentes en el contexto internacional. (2)

Este medio internacional, muestra a diario que el Estado que trataba de abarcar todo, quedó superado debido a las propias presiones de la supuesta beneficiaria de su acción: la sociedad.

Un Estado representativo, abierto a la competencia y eficiente en sus responsabilidades sociales puede enfrentar con más facilidad los crecientes compromisos en las áreas de nutrición, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos.

De ahí que reformar el Estado implicaba, según la postura oficial, restablecer su viabilidad sin cambiar su contenido político constitucional.

(1) Presidencia de la República. Agenda de México la Reforma de Estado. 1992, p. 24

(2) Salinas de Gortari, Carlos. La Reforma del Estado, Nexos No. 148, abril 1990.

La reforma del estado propuesta por el gobierno, se planteaba el imperio de la ley y el ejercicio democrático de la autoridad con una clara intención de simplificar los procedimientos del caso, bajo la idea de que solo una eliminación sistemática y consistente de obstáculos y de la excesiva discrecionalidad que distorsiona la administración de los asuntos públicos o que impone una carga indebida a la sociedad, puede proporcionar una base sólida para las relaciones claras y eficientes entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

La modernización que el gobierno ha pretendido llevar a cabo, afirma ir dirigida también al ejercicio responsable de la autoridad, incorporando a la sociedad en sus decisiones, como por ejemplo en los casos de consultas públicas sobre temas específicos, para la actualización normativa de la acción gubernamental, en una intervención cualitativa en la que el diálogo público y el respeto por las diferencias y opiniones opuestas, vayan de la mano con la necesidad de hallar soluciones a los problemas de la colectividad.

La renovación del Estado, fue expuesta por sus agentes, como un proceso que abarcaba la cultura cívica, como base de las razones para los acuerdos y las alianzas dirigidas a modificar las prácticas de las instituciones políticas, combinando propósitos para establecer una relación con la sociedad, basada, como ya se dijo antes, en la responsabilidad compartida.

Por ello, el discurso reformista gubernamental incluyó en ella una serie de reformas electorales que implicaron consensos, aunque no todos los partidos suscribieron tales reformas, así como la promoción de acuerdos sobre prácticas políticas conciliadas entre sectores y el acrecentamiento de la confianza entre los partidos, de respeto y tolerancia al debate público de las cuestiones nacionales.⁽³⁾

Para los efectos de esta tesis, la parte que convalida el postulado de reforma del Estado lo constituye la modernización de la administración pública, en la cual se sustenta una gran

(3) Ibid

parte de las propuestas para reformar al Estado y se ubica como la principal herramienta para lograrlo.

Hablar de modernización de la administración pública, conlleva a referirse al redimensionamiento que los aparatos burocráticos han venido manifestando no solo en los países desarrollados, sino también en los que se encuentran en vías de serlo.

En México, la reestructuración y modernización del aparato estatal se ha planteado, tanto por el gobierno como por sus oponentes, como uno de los vehículos fundamentales en el tránsito hacia una mejor inserción dentro del sistema internacional y hacia una mayor capacidad para responder a las demandas de una sociedad cada día más diversa y plural.

La necesidad de redimensionar la administración pública en México viene, en coincidencia con otras administraciones latinoamericanas, de cinco razones principales:

- 1.-La posición del sector público, como agente económico, tanto directo como por su papel regulador.
- 2.-El énfasis puesto por los agentes económicos representativos de los intereses capitalistas de los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales, sobre la reducción de la esfera de competencia estatal.
- 3.-Las eficiencias alcanzadas con anteriores reformas administrativas en el desempeño global del sector público.
- 4.-Las modalidades del financiamiento externo prevaleciente hasta 1982.
- 5.-La complejidad de la sociedad contemporánea, como resultado de las múltiples interrelaciones humanas así como la toma de mayor conciencia acerca de su libertad de

elección. (4)

Como base en estos razonamientos, vale una reflexión acerca de la intervención del Estado en la economía, ya que si bien la calidad y cantidad de tal intervención ha variado en el tiempo y en el espacio, su importancia como agente económico es incuestionable y ello nos lleva a coincidir en que más que polemizar acerca de si en general necesitamos más o menos Estado, lo importante sería determinar la relación óptima entre la función del Estado y su tamaño, así como la relación más adecuada entre el ámbito público y privado en función de las necesidades nacionales. Es decir, que el Estado se especialice en las funciones que cumple mejor y en las cuales es insustituible.(5)

Como puede apreciarse, el contexto de modernización del Estado, aún dista de estar agotado y en tanto se siga presentando como una necesidad permanente, las perspectivas de la simplificación administrativa adquieren el mismo carácter.

5.2. LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS ECONOMICAS, SOCIALES Y POLITICAS.

Tratar de esbozar un modelo de reorganización administrativa predefinido y en correspondencia con las prácticas administrativas que aún dominan el escenario nacional, sería infructuoso, ya que al desprenderlo del que se encuentra en funcionamiento, solo con las modificaciones que el proceso de redimensionamiento, reestructuración, racionalización y simplificación administrativa ha generado, presentaría un esqueleto vertical, que aunque haya

(4) INAP. Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina. Relatoria. México 1989. p. 4

(5) Ibid. p. 5

sido desprovisto de excesos que le inmovilizaban, la libertad lograda con su adelgazamiento no asegura que se desplace en la dirección más adecuada para hacer frente con efectividad y éxito a las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas.

Por tales razones, adquiere mayor impacto e importancia la referencia de las tendencias deseables para la reorganización administrativa en las nuevas circunstancias, de mayor competitividad internacional, creciente participación de la sociedad civil en la toma de decisiones administrativas y afianzamiento de la democracia.

Por tanto, el primer aspecto a considerar es sin lugar a dudas, la intervención del Estado en la promoción del desarrollo, mediante una estrategia de participación que deberá atender cuatro vertientes básicas:

- a) Priorizar la intervención, en virtud del monto finito de los recursos al alcance de la administración pública.
- b) Establecer necesariamente normas de intervención claras y compatibles que posibiliten la evaluación constante por parte de la sociedad respecto de sus propias intervenciones.
- c) Despolitizar conflictos mediante su descentralización.
- d) Establecer correcciones institucionales a los aumentos indiscriminados de la intervención estatal. (6)

El encauzamiento de la reorganización administrativa tiene ante sí un reto que podría denominarse como crucial para poder encaminarse hacia la flexibilidad de su operación; en todos los aspectos le deberá caracterizar un factor humano como eje del desarrollo social y económico en un mundo en constante proceso de cambio ante lo cual la necesidad va más allá

(6) Ibid. p. 6

de restringir las funciones estatales, así como transformar sus relaciones con la sociedad, con el fin de ajustar y desarrollar sus capacidades a las demandas de una realidad social crecientemente dinámica y compleja.

Como lo apunto Michel Crozier, en un debate sobre la magnitud del aparato estatal, "gobernantes y funcionarios no podrán cumplir con sus misiones indispensables si persisten en querer acaparar el interés general y, en su nombre pretender mandar a los ciudadanos para empeñarse más modestamente a crear las condiciones que permitan a la sociedad autoregularse".(7)

Para Crozier, se trata en suma, de pasar de un Estado arrogante e impositivo a otro modesto, pero más activo y con mayor influencia, que se fundamente en la existencia de tres principios básicos:

El principio de la simplicidad de las estructuras y los procedimientos: el principio de mayor autonomía de las unidades operativas y el principio del gobierno por la cultura, por la participación y la educación que es preciso oponer a un gobierno marcado por las reglas, los controles y las jerarquías.

El segundo aspecto a considerar, pero no por ello menos importante que el primero, es el planteamiento de cómo avanzar hacia una administración eficiente, eficaz y productiva que este a tono y tenga como hilo conductor un proyecto democrático de gobierno.

La organización que puede tipificar las mencionadas características en el futuro cercano exige dar un paso, de la clásica estructura jerárquica vertical a una multiforme, capaz de reaccionar de inmediato y producir readaptaciones continuas. Sería deseable avanzar hacia las

(7) CROZIER MICHEL. Ponencia sobre la magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias en SIRMAPAL. México 1989, p. 6

organizaciones que promuevan la autorregulación, relacionada con la descentralización; es decir, la transformación del aparato político básico del Estado, democratizándolo y caminando hacia una burocracia identificada con la transformación que se realiza.

La participación ciudadana, el control social, la promoción de condiciones para la articulación y movilización de potencialidades de la sociedad civil, son los elementos para hacer posible la concertación social que, día a día, gana fuerza como parte preponderante de la gestión gubernamental, sobre todo en el ámbito administrativo.

Esta concertación, obligará al Estado a imprimir una minuciosa racionalidad en la gestión pública y a apoyar el desarrollo de las libertades económicas y políticas en la sociedad civil.

La reorganización administrativa pasa por un hecho aparentemente cuantitativo y uno cualitativo al modificar las relaciones actuales y fomentar la generación de un nuevo sistema político-administrativo que diversifique y flexibilice los canales de representación y consignación de intereses, lo cual sería manifestación de una sociedad que desborda canales, reglas y procedimientos.

Las nuevas funciones que caractericen al aparato administrativo reorganizado, tendrán que identificarse sobre cualquier otra cosa, por una mayor calidad. Este criterio rector habrá de definir los cambios en las estructuras y en los procedimientos con los que opera el sector público.

Algunas de las tareas específicas de la administración pública reorganizada bajo este esquema, serán:

- Fortalecer capacidades para el diseño y manejo de políticas macroeconómicas y sectoriales.
- Promover un entorno favorable para el desarrollo de los diferentes mercados, a todos los niveles, además de contar con la capacidad necesaria para regular su funcionamiento.

-Analizar críticamente la privatización de las actividades públicas que pretendan dejarse a particulares, para establecer primero las mejores formas de llevarlas a cabo con eficiencia y seguridad.

-Propiciar y fortalecer el diálogo productivo con el sector privado en todos los niveles.

-Ampliar la capacidad del sector público para seguir manejando las empresas que decida mantener consigo. (8)

Por último, quizás la tendencia más deseable en la reorganización sea la revisión de las antiguas unidades administrativas de control y la democratización de los procedimientos, teniendo como eje de su operación y su fin al usuario de los servicios.

Escuchar al solicitante del servicio tendrá que ser en adelante una tónica fundamental y en este sentido, la SECOGEF dio dos primeros pasos: el establecimiento del concepto y la operación de la contraloría social y la puesta en marcha del sistema telefónico de atención a la ciudadanía.

5.3. RETOS DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA ANTE EL TLC

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC), se estableció una serie de entendimientos y acuerdos paralelos entre México, Estados Unidos y Canadá que, en la mayoría de los casos, tuvieron como fin simplificar las relaciones comerciales en temas específicos; aún antes de la firma del tratado, se dieron importantes avances para la homologación de los marcos regulatorios que México tenía para su comercio internacional.

(8)INAP.Seminario Internacional.- Redimensionamiento y modernización de la A.P. en América Latina. Relatoría.

Para documentar estos aspectos, se hace necesario referenciar el panorama en que se ha relacionado México comercialmente con los Estados Unidos de Norteamérica y con Canadá. Ambos países tienen una población que junta, rebasaba en el año de firma del TLC los 270 millones de habitantes y su producto interno bruto (PIB) combinado, era de casi 5 billones de dólares. (9)

En el lapso comprendido entre 1980 y 1987, la tasa media de crecimiento de las importaciones totales de Estados Unidos y Canadá fue de 7 por ciento; en contraste, las importaciones originadas en Latinoamérica sólo crecieron 3 por ciento en promedio. La tasa de exportaciones fue de 2.5 por ciento, mientras que en Latinoamérica las ventas decrecieron en 1.5 por ciento. (10)

El comercio de México con los Estados Unidos representaba el 68 por ciento de nuestro comercio total; en 1986 se acercó a los 52 mil millones de dólares, incluyendo maquiladoras, ubicándose como el tercer importador y al mismo tiempo como el tercer abastecedor.

Las ventas de los productos donde México era primer abastecedor de los Estados Unidos, representaban el 50 por ciento del total de exportaciones a ese país y más del 70 por ciento del valor de las exportaciones a los Estados Unidos correspondían a productos en los que México es primero, segundo, tercero o cuarto abastecedor. (11) .

La industria maquiladora ha sido en las últimas dos décadas una de las más dinámicas de la economía nacional, en parte por la existencia de una oferta nacional de mano de obra competitiva, disponibilidad de insumos de calidad y precios semejantes a los internacionales,

(9) Internacional Financial Statistics, IMF. 1992.

(10) Ibid.

(11) SECOFI.- Importaciones de Estados Unidos Provenientes de México 1989 (Con datos del departamento de comercio USA).

pero sobre todo, certidumbre en el acceso al mercado de los Estados Unidos. (12).

Como puede apreciarse, al dar un leve repaso por las cifras del intercambio comercial, se advierten las enormes diferencias que subyacen entre ambos países. De ahí, que se haya hecho condición, el establecimiento de un marco institucional para resolver problemas e identificar oportunidades de comercio e inversión; este marco se dio a base de la firma de entendimientos, que en buena medida constituyen instrumentos simplificadores de las relaciones comerciales y que pueden definirse como parte del proceso de negociaciones del TLC, por lo que merecen una breve referencia para la mejor comprensión de los mecanismos que ya forman parte del nuevo marco regulatorio entre México y los vecinos de norte.

En primer lugar, se hará referencia al entendimiento sobre consultas en materia de comercio e inversión firmado en 1987 y en el cual, se establecen una serie de principios y procedimientos de consulta para abordar los problemas que surjan en este ámbito.

Este acuerdo fue refrendado en 1989, con la creación de un grupo de coordinación general y nueve grupos de trabajo sobre acero, electrónica, textiles, agricultura, aranceles, inversión extranjera, propiedad intelectual, seguros y servicios de transporte.

Cada uno de estos grupos se dedico a aportar soluciones en problemas concretos del empantanamiento de trámites y de intercambio de información, liberalizando el régimen estadounidense de importación de mango, además de establecer un plan para facilitar el acceso de transportistas a ambos países. (13).

(12) SECOFI. México en el Comercio Internacional. 1992 p. 38.

(13) Ibid. p. 38.

Como consecuencia de lo anterior y con el objeto de impulsar las importaciones, en octubre de 1989, ambos países suscribieron el entendimiento para facilitar el comercio y la inversión, el cual sirvió para iniciar conversaciones globales en la materia.

Este acuerdo contiene un plan de acción que propone una etapa de definición de sectores de interés, una de análisis bilateral y otra de negociación. En este instrumento el aporte más importante a la simplificación fue la inclusión de normas y estándares, ya que existían en los Estados Unidos diversas leyes, normas, estándares, regulaciones y reglamentaciones que obstaculizaban el comercio y no precisamente por propósitos proteccionistas, sino por la más compleja burocratización.

También como consecuencia de estos entendimientos se creó, casi de manera paralela, el comité conjunto para la promoción de la inversión y el comercio, dentro del cual se fijaron las líneas de acción para el primer año de trabajo conjunto; en esta primera etapa el comité se propuso impulsar proyectos en materia de alimentos, electrónica, petroquímica, telecomunicaciones, turismo y textiles.

Como antecedentes, existía también un entendimiento bilateral firmado en 1985, en materia de subsidios y derechos compensatorios, renovado por tres años a partir de 1988, en el cual los Estados Unidos se comprometían a comprobar el daño que pudieran ocasionar las exportaciones mexicanas, antes de aplicar un impuesto compensatorio. (14)

Por otra parte, para que México pudiera acceder al mercado estadounidense de productos textiles y del vestido se había firmado en 1973 un convenio textil, mismo que dio base a uno nuevo, después de cinco prórrogas al anterior, que entró en vigor en enero de 1988, en el cual México obtuvo la liberalización de ciertas categorías de productos, mayor flexibilidad en la

(14) Ibid. p. 40.

clasificación de artículos y desde luego, la simplificación administrativa del convenio, con un aumento directo en las exportaciones. (15)

Asimismo, en octubre de 1989 se renovó el convenio sobre productos siderúrgicos firmado en 1984, para establecer cuotas de exportación, que en ese entonces equivalía al 0.31 por ciento del consumo nacional aparente de los Estados Unidos; con la renovación del acuerdo la cuota se incrementó hasta el 0.95 por ciento, con una posibilidad de ampliación, que en los quince meses subsecuentes elevó la cuota a 1.1 por ciento. (16)

Otro instrumento de regulación comercial norteamericano era el sistema generalizado de preferencias (SGP), sin embargo su discrecionalidad al decidir anualmente sobre la lista de productos incluidos, lo hizo perder credibilidad.

En cuanto a las relaciones comerciales de México con Canadá, en 1989 el intercambio comercial entre ambos países fue de 687 millones de dólares, regido por un convenio suscrito en 1946, por el convenio sobre cooperación industrial y energética de 1980 y por un memorándum de entendimiento en materia de comercio de 1984.

En marzo de 1990 se firmó el entendimiento sobre un marco de consultas para comercio e inversión, similar al acuerdo marco que había existido con los Estados Unidos.

Las consultas cubrieron diversas áreas, entre las que destacaban: textiles, productos agropecuarios y pesqueros, productos automotores, minerales y equipo de minería, silvicultura, equipo de procesamiento de recursos forestales, inversiones, coinversiones, transferencias de tecnología, maquiladoras, aranceles y sistema generalizado de preferencias. (17)

(15)SECOFI.- México: Exportaciones a Norteamérica 1990, p. 6

(16) Ibid. p. 8.

(17)SECOFI.- México en el Comercio Internacional 1990, p. 43.

Como puede verse, con Canadá en un sólo entendimiento, se juntaron una serie de materias que para el caso de Estados Unidos, significaron un entendimiento por cada una de ellas. Esto pone de relieve dos aspectos: la voluntad de México y Canadá para avanzar de una manera rápida hacia un intercambio comercial más fluido, sin obstáculos y barreras burocráticas que entorpecieran; y la experiencia adquirida por los negociadores mexicanos para plantear procedimientos fáciles y tramos de mayor liberalización para ambas partes.

Las oportunidades de comercio e inversión que representaba para México la zona de norteamérica, eran de por sí amplias; el principal reto era lograr un acceso estable y abierto a este mercado, eliminando decisiones discrecionales y bilaterales que afectaban las exportaciones mexicanas y generaban incertidumbre, tanto entre exportadores como en inversionistas.

Aún las medidas contra prácticas desleales de comercio, permitidas por el GATT, ofrecían cierto margen de discrecionalidad, con su consecuente utilización proteccionista, como lo fue en los casos del cemento, productos de vidrio y textiles, por sólo mencionar tres.

La solución a estos problemas con el TLC, significaban una posibilidad más de aprovechamiento del potencial exportador de México. Por ello, las negociaciones mexicanas que se llevaron a cabo, tanto con Estados Unidos como con Canadá se rigieron según la SECOFI, por 5 principios básicos:

Incorporar la mayor disminución arancelaria a las exportaciones, reconociendo las diferencias económicas entre México y sus contrapartes comerciales.

Minimizar las barreras no arancelarias en un ámbito de reciprocidad.

Asegurar acceso estable a los mercados norteamericanos con certidumbre en el largo plazo.

Procurar equilibrio en la resolución de controversias y evitar la aplicación de medidas

unilaterales.

Inducir la complementariedad de la economía mexicana con las de sus socios comerciales.

(18)

En el texto oficial del TLC, en el quinto de los objetivos expuestos como fundamentales para la decisión de la firma del mismo, se encuentra el de "establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial". Por lo que, al interpretar el TLC como lo hace en la propia presentación del texto el Presidente Carlos Salinas de Gortari, lo define como "el conjunto de reglas que servirá para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios que... ..tienen lugar entre nuestras tres naciones". (19)

El Tratado, afirma Salinas de Gortari, proporciona seguridad y confianza a inversionistas y exportadores sobre los intercambios que puedan realizar, ya que se detallan los plazos y modalidades de desgravación; se establecen reglas de origen para determinar de donde provienen los productos y, así, privilegiar los intercambios entre los tres signatarios. Se crean además, instancias y mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir en cuanto a su interpretación. (20)

Asimismo, en el artículo 102 del capítulo I del propio TLC, se establecen los objetivos, y se pone en primer inciso "eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes".

El inciso e) del mismo artículo establece "crear procedimientos eficientes para la aplicación

(18) Ibid. p. 6.

(19) SECOFI.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial, México, 1993, p. VII.

(20) Ibid. p. VIII

y cumplimiento de este tratado, para su administración conjunta y para la resolución de controversias". (21)

Como es claro, el TLC es un instrumento esencialmente simplificador de las relaciones comerciales, obliga a la simplificación de las regulaciones de los 3 países para agilizar los movimientos de mercancías y ello conlleva a una exhaustiva simplificación de las administraciones, no sólo de los sectores públicos sino también de las organizaciones comerciales que llevan a cabo los procesos de importaciones y exportaciones; y hasta de las empresas productoras y compradoras de los bienes y servicios que fluyen entre los 3 países, las cuales se vieron obligadas, por su propia supervivencia, a simplificar y hacer lo más sencillas posibles sus administraciones.

Esta dinámica, empujó a la administración pública mexicana en todos sus niveles, a avanzar hacia respuestas casi automáticas sobre cualquier trámite y en cualquier circunstancia o demarcación territorial; por lo que la profundización constante que tendrá que seguir haciéndose en la materia, rebasa el ámbito del gobierno y del país y se ubica, en el ritmo de modernización, capacidad de cambio, adaptación técnica y tecnológica de los socios comerciales de México, en particular de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

La vinculación entre TLC y simplificación administrativa es ahora el panorama en el cual tendrá que desarrollarse la gestión pública en general.

Los retos han quedado plenamente clasificados ante la necesidad de contar con una administración pública que compita con los países desarrollados y en esto la SECOGEF tuvo en su momento la posibilidad articuladora de inicio y la dependencia que globalice tal necesidad, tiene en ello la columna vertebral de sus funciones en el futuro inmediato y como una tarea gubernamental que prueba requerir un carácter permanente.

(21) *Ibid.*, p. 7

5.4 ORIENTACIONES RECIENTES EN LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Destacan en este apartado, fundamentalmente dos vertientes importantes de desarrollo y evolución de la administración pública, que vienen a transformar radicalmente las formas en que tradicionalmente se enfocaban las políticas de simplificación administrativa y que son resultado de la apertura generada por la globalización en marcha.

Estos dos elementos son: El uso de la Internet como vehículo en el cual se montan la mayoría de los desarrollos tecnológicos, logrados en materia de sistematización y automatización de la mecánica administrativa pública, tanto interna como externa y la incursión de la administración pública mexicana en sus tres ordenes, en la moda de enfocar sus procesos hacia la gestión de calidad, como una forma de garantizar la máxima eficiencia combinada con el mejor trato a los usuarios de los servicios, en cumplimiento a estándares internacionales normalizados y cuyo acceso presupone un mecanismo de certificación, tipo ISO, en su modalidad que mejor se adapte a cada procedimiento.

5.4.1. TRAMITES Y SERVICIOS PUBLICOS A TRAVES DE LA INTERNET

La conectividad alcanzada a través de la Internet hizo posible que las transacciones comerciales y el acceso a la información pública fueran automáticas y que su consecución de lleve a cabo en el momento mismo que se visualiza en una computadora.

Tales enormes ventajas no han sido desaprovechadas por los gobierno y en el caso de México, constituye ya toda una política de desarrollo administrativo e informático que conjunta todos los avances hasta ahora logrados mediante el mejoramiento procedimental y analítico de los tramites y procesos administrativos y todas las herramientas disponibles en materia

tecnológica, con énfasis principal en las de sistemas computarizados, nuevas maquinas y el vasto cúmulo de conocimientos de que se ha provisto el aparato estatal mediante la formación y contratación de capital humano, especializado en estos campos de actividad.

Sin embargo, a pesar de una multiplicidad de esfuerzos desplegados, solo unos cuantos desarrollos han evolucionado al grado de convertirse en frentes de respuesta gubernamental a la sociedad en general y mas bien la mayoría de encuentran aun en la etapa de ser fuentes alternativas de información oficial y sobre las formas de llevar a cabo transacciones y tramites con determinadas dependencia y entidades gubernamentales.

Entre los éxitos de mayor interacción social destacan el COMPRANET y el TRAMITANET.

El Primero ha simplificado la relación del gobierno federal con sus proveedores al poner a disposición de estos, información referida a las licitaciones sobre compras de gobierno y tratar de transparentar la adjudicación de contratos de bienes y servicios.

El segundo, esta mucho mas relacionado con la simplificación administrativa pues tiene como objetivo servir de canal para informar cuales son los requisitos de cada uno de los tramites que los particulares deben y pueden llevar a cabo con la administración publica federal.

El TRAMITANET ha adquirido un gran impulso, al grado de que ya varias entidades federativas se han incorporado a él de manera voluntaria, o bien han desarrollado sus sistemas, a los cuales se accede desde las paginas en la red de los propios gobiernos locales.

Por parte del Gobierno Federal, existen algunos intentos por empezar a resolver varios tramites en línea, de los cuales el mas representativo es la emisión de la Cedula Única del Registro de Población CURP, ya que por su gratuidad e interés gubernamental por incluir el

concepto de identificación personal en la población ha contado con presupuesto y marco legal actualizado para hacer posible su implantación mas rápida.

La euforia de la conectividad global ha llevado a una amplia disponibilidad de servicios en línea, principalmente en el sector privado, compras, encuestas y tramites entre muchos otros servicios son posibles por medio de una computadora y una serie de intercambios de datos adicionales.

En los sectores públicos de países desarrollados se ha iniciado también esta revolución tecnológica para la prestación de los servicios y ha surgido el concepto de Gobierno Electrónico o *e g o v* para identificar las transacciones en línea entre gobernantes internamente y entre estos y los gobernados.

También en México se ha iniciado el uso de conceptos tales como e México, e Gobierno, e Educación y e Salud entre otros, todos ellos vinculados con la disposición de información para la prestación de servicios y la realización de transacciones y tramites que evitan que los particulares tengan que acudir a una oficina de gobierno para enterarse de cómo conseguir la información o el servicio que requieren.

No obstante lo anterior, existe todavía una enorme falta de sistematización de los datos que el gobierno tiene que llevar a cabo para operar por lo menos los tramites mas elementales como el Registro civil o el Registro público de la propiedad, ya que en ambos casos la digitalización de los libros no se ha concluido en todo el territorio nacional y dista de ser accesible a consultas directas por la Internet.

Aunado a ello, se presenta la situación de que solo un porcentaje marginal de menos del cuatro por ciento de la población tiene acceso a la Internet, lo cual dificulta aun más que pueda corroborarse una relación cotidiana entre gobierno y tramitantes por esta vía.

Como alternativa han empezado a desarrollarse los llamados sistemas de atención telefónica, de los cuales es pionero LOCATEL, que inicio como un medio para localizar personas extraviadas y se ha constituido como el centro concentrador por excelencia en el que ahora se prestan varios servicios públicos, seguimiento de tramites, concertación de citas y una serie de informaciones que le han valido arraigarse en la mente de las personas y ser una referencia obligada para la consecución de ciertos datos de manera rápida y fácil.

Mas recientemente, la Comisión Federal de Electricidad puso marcha su centro de atención telefónica con un código de marcación rápida y fácil identificación, el 071 a través de él, presta una serie de servicios que hacen de su gestión de contacto con sus usuarios una solución que, además de economizar en personal, reduce gastos en espacio de atención al público, vigilancia, mobiliario y sobre todo libera tiempo de los particulares que ya no tienen que acudir personalmente a consultar en que estado se encuentra su tramite.

Este centro, se encuentra desde luego respaldado con una solución informática que permite operar desde un solo punto de respuesta todas las peticiones y transmitir las por la red a su destinatario interno, con las correspondientes instrucciones para liberar la prestación de un servicio o bien consultar si en cualquier otra terminal del sistema, se efectuó alguna transacción que afecte el numero de cuenta de determinado cliente y que, en consecuencia modifica la situación de su información y posibilita orientarlo sobre el rumbo que tome su asunto.

De manera similar a estos dos ejemplos se han instalado algunos otros que se identifican de acuerdo a su especialidad tales como CHAMBATEL, mismo que requieren ser evaluados, no solamente de la perspectiva de su operación técnica sino también desde su configuración y capacidad de respuesta, ya que se pudiera presentar la circunstancia de que no se haya realizado un trabajo serio de soporte y respaldo procedimental e informático y se genere una

reacción en contra de lo que realmente son los objetivos de acercamiento de los servicios a la población.

El caso de CHAMBATEL puede ser el modelo de contrasentido, puesto que en circunstancias de alto desempleo en casi todos los sectores de la economía, ofrecer información sobre empleo por medio de un teléfono puede ser contraproducente si las fuentes de empleo no se encuentran disponibles.

La alternativa de los centros de atención telefónica puede ser la solución intermedia, entre tanto se estrecha la brecha digital, ya que estos operadores vienen a desempeñar el rol de contacto, entre el atraso de algunas zonas marginadas en donde la Internet es aun cosa rara y los desarrollos tecnológicos que el Gobierno ha llevado a cabo para consulta de sus usuarios.

5.4.2. CALIDAD EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO

La incorporación del concepto de certificación de la calidad en los procesos productivos, desarrollada en los países altamente industrializados, principalmente en los procesos en línea de producción, con la finalidad de disminuir errores, incrementar productividad y competitividad, disminuir costos e involucrar a los obreros en la búsqueda de mejores prácticas para eficientar el trabajo, de las cuales ha sido pionero el japonés-----, han migrado a las administraciones públicas y en algunos gobiernos se han instalado para ser ahora la forma de parametrizar el desempeño público.

México no ha sido la excepción y aunque, es todavía incipiente la presencia de procesos administrativos certificados con una norma del tipo ISO 9000, ya existen algunos, de los cuales el primero fue el de atención a la ciudadanía de la Presidencia de la República, realizado en el segundo semestre de 2001, de forma sigilosa por parte de servidores públicos con mas de 15 años de experiencia en la operación administrativa del sector público y a partir de ahí se ha

abierto hacia una vertiente programática, que incluso alcanza ya a algunas administraciones públicas locales.

La Contraloría del Gobierno del Estado de Coahuila, es un ejemplo de avance en materia de certificación de calidad de los procesos administrativos y cuenta incluso, con un grupo de auditores en la materia que, además de abaratar el trabajo de revisión para llegar a la certificación, reproduce el conocimiento y lo hace extensivo a sus municipios y a otras entidades federativas.

Así, de haberse planteado hace aproximadamente 20 años, el primer programa de simplificación administrativa, hoy es posible, después de múltiples interpretaciones y acciones que, sin duda alguna, han evolucionado las formas de enfrentar el burocratismo, usar sistemas de medición con reconocimiento internacional, para comparar el grado de eficiencia de la administración pública y de emplearlos en los diferentes ordenes de gobierno, a la par con instrumentos de alta tecnología para hacerla mas rápida.

Lo anterior, sin dejar de observar que conviven en ambos lados de la brecha tecnológica y administrativa, enormes avances que pudieran equipararse con los del primer mundo y también añejos rezagos que, a pesar de toda la tecnología y de toda la profesionalización que se pregona, permanecen inermes a cualquier cambio y siguen constituyendo retos específicos a vencer en el futuro cercano y en cualquier prospectiva de mediano y largo plazo que se formule en los años venideros.

CONCLUSIONES

1. La simplificación administrativa no solamente se circunscribe a los aspectos de trámites, procedimientos, normas, sistemas o reglamentos, sino también abarca la reducción del tamaño de los aparatos burocráticos y administrativos, en beneficio de los programas prioritarios de política social, para canalizar más recursos a los sectores que se encuentren en la pobreza.
2. Los problemas de simplificación administrativa encuentran similitudes, en todos los países y en particular los latinoamericanos, por lo que el intercambio de experiencias en el ámbito internacional, puede permitir plantear algunas alternativas mucho más dinámicas, para acelerar los procesos de modernización administrativa y con ello contribuir a la solución de los problemas políticos y sociales que se enfrentan.
3. Para arraigar la cultura de hacer más sencilla la administración pública, es deseable generalizar los marcos jurídicos de la simplificación administrativa como una función de ley, tal como lo han empezado a ser Las leyes de Procedimiento administrativo que recientemente se han aprobado el Congreso de la Unión y en algunos Congresos locales, para que los ciudadanos asimilen que no es una cuestión de técnicos, ni un problema sencillo de organización material; y que corresponde a toda la sociedad, con su participación, lograr la vigencia de los trámites simplificados y más aún, volver a simplificarlos cuando así lo requieran.
4. La función del desarrollo social es la que tiene mayor atracción tanto para el Estado como para la población en general, por lo que enfocar los esfuerzos de la simplificación

administrativa sobre la gestión ágil de los asuntos cotidianos, relacionados con los programas sociales y sobre las mejores relaciones de los servidores públicos, que mayor contacto directo tienen con los ciudadanos, constituye una de las ideas que deben sustentar cualquier acción a emprender.

5. La simplificación administrativa puede ser parte de una serie de cambios políticos en la sociedad, por lo que darle sentido, alcance y permanencia, podría contribuir en cada caso, a lograr cambios estructurales, procedimentales y culturales, de los cuales, los procedimentales no necesariamente son los más sencillos, los estructurales son los más complicados y la descentralización constituye un cambio y movimiento político, no sólo administrativo, que puede ser cimiento de un cambio cultural que requiere de mucho más tiempo.

6. La formación y la capacitación de los servidores públicos, con una visión clara en la intención de simplificar la administración de manera permanente, debe ser un elemento fundamental en la profesionalización de un servicio público de calidad, con plena medición de su desempeño, de sus niveles de competencia laboral y de la consecuente certificación tanto de especialistas como de procesos y procedimientos con estándares internacionales.

7. Las eventuales crisis de la finanzas públicas y la, cada vez mayor, participación de la sociedad civil, establece constantes desafíos a la función pública y al papel del Estado, lo cual no significa que haya que esperar a que las primeras se presenten y la segunda rebase la capacidad de respuesta del gobierno, para orientar los cambios que la sociedad demanda, por lo que visualizarlos e instrumentarlos en el ámbito de la administración pública significa una sana previsión para llevarlos a cabo con mayor planeación y armonía.

8. Los procesos de simplificación administrativa requieren de una decidida voluntad política para remover obstáculos que desde la propia administración pudieran oponerse; pero no se quedan en simples actos voluntaristas de los gobernantes, de ahí que además de la voluntad, se

requiera tener presente el uso de estrategias de cambio selectivo sobre aspectos claves de la burocracia, para vencer las inercias que puedan presentarse.

9. El proceso de comunicación gubernamental con la ciudadanía, deberá mejorarse para retroalimentar, con la participación de la sociedad, los aspectos en donde la respuesta aún no sea óptima, desde el punto de vista del particular y también para que, cuando el Gobierno haya determinado eliminar trámites, los demandantes eviten seguir solicitándolos.

10. Vincular las políticas de simplificación administrativa con los acuerdos de productividad y convenios de desempeño que permitan un cambio de actitud hacia la calidad en la burocracia que sí desea trabajar más, mediante estímulos a su desempeño o incluso, ensayar sistemas de pago diferenciados a los servidores públicos, en función de la cantidad de trabajo que lleven a cabo, de los trámites que resuelvan, de las personas que atiendan satisfactoriamente; es decir, convertir al usuario de los servicios gubernamentales en un cliente que tiene derecho al mejor trato y a la mejor atención y al servidor público en un agente que gana, en la medida en que resuelva más acertadamente y con mayor rapidez los asuntos que le corresponden.

BIBLIOGRAFIA

"Acuerdo a los CC. Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado y al C. Procurador General de la República" publicado en el Diario Oficial de la Federación 7 de septiembre de 1943.

"Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1971.

"Acuerdo por el que dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia". Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973.

"Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa". Publicado en el Diario Oficial de la Federación 24 de abril de 1979.

"Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a

fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellos" publicado en el Diario Oficial de la Federación. El 8 de agosto de 1984.

Berrien, F.K. General and Social Systems, Rutgers University Press. New Brunswick. 1978.

Bertalanffy, Ludwigvon. Teoría General de Sistemas. Ed. George Braziller, Inc. Nueva York, 1968.

Carrillo Castro, Alejandro. Evolución de la Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, México, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, México, 1989.

Cartwright, D. Group Dynamics, Research and Theory. Ed. Harperm, Nueva York, 1973.

Chiavenato, Idalberto. Introducción General a la Administración. Tercera Edición. Editorial Mc Graw Hill, México, 1990.

CONCAMIN. Mexicanos. Simplificación Administrativa -Sector Industrial Confederado-. México, 1987.

CROZIER MICHEL. Las razones y las consecuencias SIRMAPAL, México 1989.

CNV. La Simplificación Administrativa en la Comisión Nacional de Valores, México, 1984.

"Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel. "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos". Publicada en el Diario Oficial de la Federación; 31 de diciembre de 1982.

Exposición de Motivos.

Easton, David. Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1989.

INAP. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana. SECOGEF. México,

1989.

International Financial Statistics, IMF, USA. 1992.

Katz, Daniel y Robert L. Kahn. Psicología Social en las Organizaciones. Editorial Trillas,

México, 1990.

Kast, Fremont E. y James E. Rozenzweig. Administración en las Organizaciones.

Enfoque de Sistemas y Contingencias. Cuarta Edición. Editorial Mc Graw Hill. México, 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Presidencia de la República. México, 1976.

Ley de Simplificación Administrativa No. 25035. Gobierno Federal Perú, 1989.

Mora Castellanos, Alba Alicia. "La SECOGEF como Organo Impulsor, Coordinador y Rector del Proceso de Simplificación Administrativa". V. Reunión Nacional de Contralores Estado-Federación SECOGEF, Zacatecas, 1989.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Palabras Pronunciadas durante la Ceremonia del Premio de Administración Pública 1987. Los Pinos, 25 de noviembre de 1987.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989.

Presidencia de la República. Agenda de Buen Gobierno, 2003

Presidencia de la República. Agenda de México la Reforma del Estado 1992.

Ponce de León, Xavier. "Administración Sin Burocracia". Seminario Internacional sobre Simplificación Administrativa. México, 1987.

"Reformas tendientes a la simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos".
En La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, No. 7.

Reunión Regional Norte. Simplificación Administrativa Estados-Federación SECOGEF,
Nayarit, 1990.

Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa. INAP Enero-Junio, 1986.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 56, No. IICA, Bruselas, 1989.

Rojas, Francisco. Participación en el Programa de Simplificación Administrativa. SECOGEF, México, 1984.

Rojas, Francisco. Renovación Moral: Del Postulado al Compromiso de Gobierno. SECOGEF, México, 1984.

Salinas de Gortari, Carlos. La Reforma del Estado, Nexos No. 148. México 1990.

SCT. Programa de Simplificación Administrativa. Programa Segundo Trimestre 1985, Contraloría Interna 1985.

SECOFI. Importaciones de Estados Unidos provenientes de México, 1989.

SECOFI. Ley Federal para el Fomento de la Microindustria.

SECOFI. México en el Comercio Internacional, 1992.

SECOFI. México: Exportaciones a Norteamérica. 1990.

SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial, México 1993.

SECODAM. Informe de Labores 1994 – 1995. 1995.

SECODAM. Informe de Labores 1995 – 1996. 1996.

SECODAM. Informe de labores 1996 - 1997. 1997.

SECODAM. Informe de Labores 1997 – 1998. 1998.

SECODAM. Informe de Labores 1998 – 1999. 1999.

SECODAM. Informe de Labores 1999 – 2000. 2000.

SECODAM. Informe de labores 2000 – 2001. 2001.

SECODAM. Informe de labores 2001 – 2002. 2002.

SECOGEF. Antecedentes y Acciones. Unidad de Comunicación Social. México, 1991.

SECOGEF. Informe al H. Congreso de la Unión. 1985.

SECOGEF. Informe al H. Congreso de la Unión. 1986.

SECOGEF. Informe al H. Congreso de la Unión. 1987.

SECOGEF. Reunión de autoevaluación 1983-1988.

SECOGEF. Informe de Labores 1988-1989.

SECOGEF. Informe de labores 1989-1990, México, Noviembre de 1990.

SECOGEF. Informe de Labores. 1990-1991.

SECOGEF. Informe de Labores. 1991-1992, México, 1992.

SECOGEF. Informe Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989, México, 1990.

SECOGEF. Informe Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1991, México, 1992.

SECOGEF. Informe. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1992, México, 1993.

SECOGEF. Informe sobre la Asesoría Proporcionada al Gobierno de la República de Panamá en Materia de Simplificación Administrativa, México, 1986.

SECOGEF. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dirección General de Comunicación Social.

SECOGEF. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dirección General de Comunicación Social, México 1984.

SECOGEF. Manual General de Organización 1983, México, 1983.

SECOGEF. Programa General de Trabajo 1989. Unidad de Comunicación Social. México, 1989.

SECOGEF. Programa General de Trabajo 1990. Unidad de Comunicación Social. México, 1990.

SECOGEF. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989.

SECOGEF. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1990.
Unidad de Comunicación Social.

SECOGEF. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. México, 1990.

SECOGEF. Programa de Simplificación Administrativa, Tercera Reunión de Autoevaluación Cuatrimestral.

SECOGEF. Registro Civil en los Hospitales

SECOGEF. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Unidad de

Comunicación Social.

SECOGEF. Reglamento Interior. Unidad de Comunicación Social, México, 1993.

SECOGEF. Reglamento Interior 1985. México, 1985.

SECOGEF. Renovación Moral. Simplificación Administrativa. Dirección General de Comunicación Social. Serie Reportes de la Contraloría, No. 6, México, 1986.

SECOGEF. Reunión de Autoevaluación. México, 1992.

SECOGEF. Simplificación Administrativa. México, Agosto de 1984.

SECOGEF. Simplificar para Elevar la Productividad. México, 1986.

SECOGEF-SPP. Lineamientos Para el Ajuste de Estructuras Orgánicas Ocupacionales de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

SECOGEF. Zacatecas V. Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación.

SHCP. Manual de Aplicación del I.S.R. Industria de la Construcción 1987. CNIC, México, 1987.

SHCP. Pagos Provisionales I.S.R. Sociedad Mercantiles, 1987. Programa de Simplificación Administrativa, México, 1987.

SHCP. Reformas Fiscales 1987 (I.S.R. Sociedades Mercantiles. México, 1987.

SHCP. Simplificación Fiscal. Foro de Consulta Nacional, México, 1987.

Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, 1989.

Seminario Internacional de Simplificación Administrativa. (Memoria) CLAD-INAP, México 1987.

Vázquez Nava, María Elena. Informe de Actividades de la Contraloría General de la Federación. 23 de Septiembre, 1992.

Vázquez Nava, María Elena. Modernización de la Administración y la Empresa Pública. SECOGEF, Discurso no. 3. México, 1989.

Waldo, Dwight. "La Administración Pública", En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. T. 1. Ed. Aguilar, España, 1979.