

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA Y LA DIRECCIÓN
GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE
LA MODERNISATION DE L'ÉTAT) EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
MODERNO”

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

DAISY YAZMÍN MORALES VALLEJO

ASESOR: DR. FERNANDO GUADALUPE FLORES TREJO

MÉXICO, D.F.

2012

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, por enseñarme el valor del estudio.

A mi padre, por sus consejos y disposición para escucharme.

A mis hermanitos, Diana, Christian y Alonso.

A Gustavo Rodríguez F., por su incansable apoyo.

A mi asesor, por su amable guía en la elaboración de esta tesis.

Al honorable jurado.

Y sobre todo, gracias por siempre a la Facultad de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

**LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA Y LA DIRECCIÓN
GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE
LA MODERNISATION DE L'ÉTAT) EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
MODERNO**

ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	I
INTRODUCCIÓN	IV
CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1. Administración Pública. Conceptos.	1
1.2. Objetivos de la Administración Pública	9
1.3. La relación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo	12
CAPÍTULO II. SERVICIO PÚBLICO.	
2.1. La evolución del concepto de servicio público	15
2.2. La teoría de Charles- Jean Bonnin	18
2.3. <i>La Escuela del Servicio Público</i>	20
2.3.1. La teoría de León Duguit	24
2.3.2. La teoría de Gastón Jèze	26
2.3.3. La teoría de Roger Bonnard	27
2.4. El porqué considerar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y a la Dirección General de Modernización del Estado (<i>Direction Générale de la Modernisation de l'État-DGME-</i>) dentro de este rubro	28
CAPÍTULO III. DERECHO ADMINISTRATIVO MODERNO	
3.1. Origen	32
3.2. Materias que comprende el Derecho Administrativo moderno	34
3.3. Principios de la teoría de la escuela del Servicio Público persistentes en el Derecho Administrativo Moderno	34
3.3.1. Justificación de la transformación de principios	36
3.4. Principios que han devenido del Derecho Administrativo Moderno	
3.4.1. La eficacia	38
3.4.2. La eficiencia	41
3.4.2.1. Métodos de evaluación	47
3.4.3. La transparencia	50
3.4.4. Regulación y Desregulación	55

3.4.5. Gobierno electrónico o <i>e-government</i>	58
CAPÍTULO IV. LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER)	
4.1. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	
4.1.1. La creación de la COFEMER	64
4.1.2. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (PMG)	69
4.1.3. El Registro Federal de Trámites Y Servicios (RFTS) y otros sitios web de la Administración Pública Mexicana	74
4.1.4. La COFEMER y la mejora regulatoria en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	82
4.1.5. Cumplimiento de criterios del Derecho Administrativo Moderno	85
CAPÍTULO V. LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT-DGME-)	
5.1. La creación de la Dirección General de Modernización del Estado	89
5.1.2. El programa <i>Medición y Reducción de la Carga Administrativa (MRCA)</i> y el Barómetro de la DGME	93
5.1.3. Los sitios web de la Administración Pública Francesa	97
5.1.4. La DGME y la mejora regulatoria en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	101
5.1.5. Cumplimiento de criterios del Derecho Administrativo Moderno	106
CAPÍTULO VI. PUNTOS COMPARATIVOS ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER) Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT)	112
CONCLUSIONES	135
ANEXOS.	
ANEXO A. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA	
ANEXO B. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT)	
ANEXO C. CUADRO COMPARATIVO DE COFEMER Y DGME.	

ANEXO D. ÓRGANOS DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN FRANCIA Y MÉXICO.

ANEXO E. ELEMENTOS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA Y MÉXICO.

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ADAE: Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial

ADGE: Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico

CADA: Comisión de Acceso a Documentos Administrativos

CDE: Consejo para la Desregulación Económica

CE: Consejo de Estado (*Conseil d'État*)

CFC: Comisión Federal de Competencia

CMPP: Consejo de Modernización de Políticas Públicas (*Le Conseil de modernisation des politiques publiques*)

COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DGME (Dirección General de Modernización del Estado (*Direction Générale de la Modernisation de l'État*))

DOF: Diario Oficial de la Federación

DORF: Diario Oficial de la República Francesa

DUSA: Delegación de Usuarios y Simplificación Administrativa

FIEL: Firma Electrónica Avanzada

IETU: Impuesto Empresarial Tasa Única

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LAASP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

LFMN: Ley Federal de Metrología y Normalización

LFPA: Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

LSS: Ley del Seguro Social

MCE: Modelo Costo Estándar

MIR: Manifestación de Impacto Regulatorio

MPCRE: Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y de la Reforma del Estado (*Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'état*)

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD en inglés)

OIC: Órgano Interno de Control

PMR: Programa de Mejora Regulatoria

RICFMR: Reglamento Interno de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

RINCOFEMER: Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

RISE: Reglamento Interior de la Secretaría de Economía

RRBC: Reforma Regulatoria Base Cero

SAGARPA: Secretaría de Ganadería, Agricultura y Pesca

SCDA: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SE: Secretaría de Economía

SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

SECTUR: Secretaría de Turismo

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SFP: Secretaría de la Función Pública

SGAE: Secretaría General de Asuntos Europeos

SGG: Secretaría General de Gobierno

SM: Secretaría de Marina

SPC: Servicio Profesional de Carrera

STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo se ha forjado en función del principio de interés público, en Francia, con el surgimiento de la *Escuela del Servicio Público*, en el siglo XIX. Conforme esta rama del Derecho evolucionaba, se concedieron al ciudadano cada vez más prerrogativas frente a la Administración Pública, porque reconoció al ciudadano como ente activo y su transformador indirecto.

Las prerrogativas que se otorgaron a los ciudadanos, paulatinamente se convirtieron en premisas o ejes de acción gubernamental¹: La eficacia (la obtención de los resultados esperados de la acción administrativa); la eficiencia (la obtención de los resultados de la acción administrativa sin que ello signifique gastos materiales y de tiempo excesivos); la transparencia (que permite conocer y calificar la actuación administrativa); la regulación y desregulación (tomados en cuenta gracias al acento económico que tienen dichos conceptos), el gobierno electrónico (prioridad gubernamental de tercera generación, que facilita el despliegue de otros ejes de acción gubernamental).

Posteriormente, la administración pública se encontró cada vez más involucrada con el derecho privado, hasta que las administraciones públicas empezaron a tratar al ciudadano, como un ciudadano-cliente, en el marco de la llamada *Nueva Gestión Pública*, que sostenido en el principio de la legalidad, se traduce en el llamado Derecho Administrativo Moderno. Esto, si bien por un lado, mejoró el rol del ciudadano al tener cada vez más opciones de ser escuchado,

¹ La acción gubernamental puede ser tomada como sinónimo de la acción administrativa, pues ésta es la expresión más específica de aquella.

por el otro se procuró un trato especial a los ciudadanos dedicados a la actividad empresarial, bajo el argumento de aumentar la competitividad comercial de los países. Esta situación fue agudizada por el fenómeno de la globalización, y el surgimiento de organismos que estandarizaron los aspectos más importantes de los gobiernos nacionales, y sus políticas públicas, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Organismos coordinadores de la mejora regulatoria (elemento intrínseco del Derecho Administrativo Moderno), inscrita como política pública, son la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la *Direction Générale de la Modernisation de l'État* (Dirección General de la Modernización del Estado-DGME), en México y Francia, respectivamente.

Esta comparación, se da a sazón de que el sistema administrativo de México fue inspirado en el derecho administrativo francés. Comparte además con Francia, el hecho de que ambos países están inscritos en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Por estas razones, trataré de establecer en este trabajo qué país adopta las políticas públicas que son más coherentes a los principios que se establecieron en la génesis del Derecho Administrativo y a la forma de ser de su Estado, resistiendo las presiones de los organismos internacionales.

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Administración Pública. Conceptos.

Georges Langrod, citado por Serra Rojas, explica el concepto de administración:

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objeto o meta por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnica y aptitudes humanas¹.

Administrar implica un acto de conservación y de fomento, llevado a cabo mediante una gestión de bienes e intereses ajenos para cumplir con una finalidad. Ese acto de administración trae aparejada una *organización*, por lo tanto ese acto no es unitario ni aislado y para configurarse requiere de la conjunción de varios esfuerzos.

Andrés Serra Rojas, citando a Ordway Tead en *El arte de la administración*, aclara los conceptos de administración y organización:

Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindibles, maquinaria, bienes y pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido (...).

Administración es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines de una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir, que establezca amplios programas bajo los cuales debe actuarse y ofrecer una visión general de la continua efectividad de la operación toda en consecuencia de los objetivos buscados.²

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, 24ª ed., México, 2003, pág. 78.

² *Ibid.*, pág. 81.

Es evidente la connotación patrimonial de la palabra *administración*. Es quizá por ello que varios autores, entre ellos, el mismo Andrés Serra Rojas y Juan Ramírez Marín, entre otros, para aclarar este concepto aluden implícita o explícitamente a la expresión *empresa*, cuyo elemento, la *hacienda*, es uno de los elementos de la empresa. Del apego que de los objetivos empresariales que lleve a cabo el empresario, por medio de la técnica, resulta el éxito de la negociación mercantil. Estos autores se refieren a las obras de Henry Fayol³, para explicar la aplicación de los principios de la administración privada a la pública, como la centralización y la jerarquía, por ejemplo.

A pesar de que la administración pública y la privada tienen puntos en que convergen, la primera siempre procurará la realización del interés general de la colectividad que administra, y la segunda servirá a los intereses de los empresarios. Pero ambas administraciones buscan rendimiento y productividad en su operación, es decir, que la organización establecida sea óptima para la consecución de los fines buscados.

Administración Pública: Cuando se requiere hacer alusión al concepto de *administración pública*, es inevitable pensar en la noción de *Estado*⁴, pues es en la administración pública donde se imprime la razón de ser del Estado. Serra Rojas brinda uno de los conceptos más ilustrativos en la materia:

³ Cf. Ibid, pág. 87 y RAMÍREZ MARÍN, Juan. *Derecho Administrativo Mexicano: Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 158.

⁴ Jellinek define al estado como *la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio*. El *poder* es definido como *la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás*. En el caso del estado, esta voluntad se manifiesta mediante las *normas jurídicas*. JELLINEK, George. *Teoría general del estado*, citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. Curso*, Oxford University Press, 5ª ed., Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2004, pág. 27. El poder, para ser legítimo debe también estar limitado por las normas jurídicas.

La administración pública es una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de la misma ordena que el presidente de la República rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la *administración pública del país*. Por ello afirmamos la neutralidad política de la administración.

La administración pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o la de gobierno. (Énfasis añadido).⁵

Más adelante señala:

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.⁶

No obstante, considero que el autor se precipita en la formulación de su definición, al separar tajantemente la *función de gobierno* del concepto de administración pública; pues aunque la función de gobierno sea una actividad discrecional del Estado a la realización de sus fines, como él mismo dice, orienta a la acción administrativa y particular. También señala que las tareas de interés general que recoge, deben ser instrumento con el cual se realice la política del gobierno⁷.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa señalan como sinónimos de la función de gobierno o gubernativa, la función política o de gobierno, y expresan que:

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. pág. 87

⁶ Ídem.

⁷ Vid. Supra, pág. 2.

La primacía de lo político sobre la Administración es un postulado fundamental. La Administración tiene carácter subordinado y auxiliar de los mismos, pues la *política* envuelve toda la vida humana y por supuesto al Estado mismo.⁸

Por ello, encuentro más conveniente el planteamiento que hace Nava Negrete:

(...)Luego, la administración sirve a los fines de gobierno (Énfasis añadido). Esto se advierte en nuestro sistema de mandato sexenal: las metas o políticas que se trazan al inicio de cada periodo de seis años, implican frecuentemente cambios en la administración pública, y estos últimos tienen plena justificación si entendemos que lo que está haciendo el gobierno con ellos es perfeccionar la herramienta que habrá de servirle para lograr sus propios cometidos.⁹

Ramírez Marín, citando a Omar Guerreo, indica en un sentido afín que “Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación hace política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica hace administración.”¹⁰

Un criterio en el que se apoya el punto de vista vertido, es el que señala Rafael I. Martínez Morales: “El presidente de la república como funcionario administrativo es el jefe superior de toda la administración pública federal.”¹¹

Siguiendo el juicio de Roberto Ríos Elizondo, señala que “el acto político o de gobierno es, esencialmente, una modalidad del acto administrativo.”¹² Da a entender igualmente que el acto de gobierno que lleva a cabo el Ejecutivo puede ser también metanormativo, pues no todo acto que realiza el titular del Poder

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, 6ª ed., México, 2003, pág. 36.

⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, FCE, 3ª ed., México, 2007, pág. 25.

¹⁰ RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit., pág. 177.

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op.cit., pág. 60.

¹² Ídem.

Ejecutivo es normado, sino que se despliega en el campo de lo discrecional, aunque no de modo absoluto. Incluso en los Planes Nacionales de Desarrollo que traza el Ejecutivo Federal como directrices de gobierno, y sustentadas estas en el interés público, indefectible y discrecionalmente se puede suponer que el titular del Ejecutivo ponderará algunos fines de gobierno por encima de otros; en ocasiones inclusive si esos fines no concuerdan del todo con la naturaleza del Estado que gobierna.

Es conveniente considerar el papel que el presidencialismo tiene en la administración pública en nuestro país. Para ello basta recordar que la administración pública centralizada se sitúa en la figura del presidente de la república y en las secretarías de estado que dependen de aquél, además de los departamentos administrativos y la consejería jurídica, de conformidad con el artículo 1º de la LOAPF.¹³

Pese a estas observaciones, la definición de administración pública de Serra Rojas me parece la más adecuada, pues se arregla conforme a los criterios *orgánico* (hace referencia a que la administración pública es llevada a cabo por los diversos órganos del Poder Ejecutivo) y *dinámico o funcional* (remarca la finalidad

¹³ Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

de realizar las tareas, incorporando el interés público que es el propósito mismo de la administración).¹⁴

Ciencia Administrativa: La palabra ciencia implica inicialmente, el manejo de leyes naturales, invariables, el uso de ciencias exactas como las matemáticas, y la obtención por medio de un procedimiento de resultados confiables.

El objeto de estudio de la ciencia administrativa debe ser necesariamente para el objeto de este trabajo, la administración pública. Surge una cuestión: ¿Cuáles son los puntos que pueden definir como ciencia a la ciencia administrativa?

Se dice que la administración pública adquiere el carácter de ciencia por el establecimiento de principios de validez universal. Raymundo Amaro Guzmán refiere a “la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización, descentralización, entre otras.”¹⁵ Nótese que estos principios pueden ser igualmente usados en la administración privada, y que van dirigidos a la obtención de resultados, o para usar una palabra más adecuada, de objetivos.

Nava Negrete proporciona un concepto científico-jurídico de lo que es la ciencia administrativa: “Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas.”¹⁶

¹⁴ Criterios a que se refiere Martínez Morales para estudiar la administración pública, op.cit., págs. 48-49.

¹⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés Editores, México, 2001, pág. 259.

¹⁶ NAVA NEGRETE, op.cit., pág. 19.

Considero que la administración pública sí puede constituir el objeto de estudio de una ciencia, pues tiene principios (que constituyen su base teleológica y su justificación misma: el interés público), teorías (en este trabajo son las que conforman la *Escuela del servicio público*) y concepciones fundamentales (en este trabajo se verá la de servicio público).

También, la puesta en práctica de políticas públicas, propias de la administración pública, así como su implementación y perfeccionamiento se pueden encuadrar en el campo de la experimentación, actividad científica por antonomasia.

No hay que olvidar que la administración pública tiene una estructura y una organización, y para lograr su permanencia requiere del conocimiento y dominio de conocimientos (administrativos y jurídicos) interrelacionados sistemáticamente, que permitan a la administración pública ser dinámica y permanente.

Simultáneamente, “los conocimientos científicos se enuncian en indicativo”¹⁷, característica que se encuentra en los métodos administrativos encontrados en los reglamentos internos de los entes públicos, por ejemplo.

Sabino Cassese, arguye que:

(...) hoy en día, no existe una Ciencia de la Administración como disciplina unitaria. Esta se ha dividido dando lugar a diversas disciplinas, entre las que las más importantes son: la *public policy*, que puede ser definida como el estudio de las directrices político-administrativas de las Administraciones públicas; los *organizational studies*, una disciplina compleja que tiene por objeto el estudio de las organizaciones,

¹⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, 55ª ed., México, 2003, pág. 117.

ya sean éstas públicas o privadas, y los estudios de *implementation*, que analizan por qué, frecuentemente, las decisiones no se aplican.¹⁸

A la sazón de este planteamiento, se nutre la idea de que la Administración Pública es una ciencia, porque, como ya dijo el autor, se nutre de las disciplinas señaladas, y además, se guía de principios, siendo el principal el interés público, porque es aquel que encamina las decisiones administrativas.

Aunado a esto, Omar Guerrero, autor citado por Sánchez González, comenta que la focalización central de la administración pública misma como objeto de estudio, ayuda a elaborar los argumentos de su discurso científico. En torno a ese foco central, hay otros focos, que enriquecen al foco central que es la administración y ayudan a determinar su alcance, como son: 1) el Estado, 2) la política (gobierno), 3) el manejo (*management*) y 4) las políticas públicas (*policy*).¹⁹

La administración pública es un conjunto vivo, no un ser inerte; por lo tanto, se puede estudiar desde un punto de vista organicista, pues la organización pública es sistémica, y también, en el sentido de que en su actividad van surgiendo nuevos fenómenos que requieren ser estudiados desde las nuevas perspectivas a las que la realidad social orilla, pero permaneciendo sus principios, teorías y concepciones fundamentales intactas, al no verse afectados sus núcleos. Supondría, según Eberhard Schmidt- Assman, una función dogmática que

¹⁸ CASSESE Sabino. *Las Bases del Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed. en español, Colección Estudios. Serie Administración General, Madrid, 1994, págs. 95-96.

¹⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, op.cit., págs. 167-168. Sobre el *management*, dice Cruz Villalobos, que no puede ser entendido sin el concepto de gestión pública, la cual es "el conjunto de técnicas que se aplican en la Administración Pública, centrando su atención en los procesos con el fin de dotar a las organizaciones de gobierno de una imagen distinta." Ver CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Mayo 2009, pág. 88.

consiste en usar una referencia establecida para resolver de manera sistemática los problemas específicos que presente la administración pública.²⁰

Por último, Serra Rojas señala porqué es importante la ciencia de la administración: “La ciencia de la administración ofrece un inmenso campo de factores que contribuyen a alcanzar la decisión administrativa.”²¹

1.2. Objetivos de la Administración Pública

La administración pública tiene una orientación, que es a la vez justificación de su existencia, primordial, porque se refleja en su estructuración y organización interna; además, se manifiesta en la relación con los gobernados o administrados: el interés público.

Martínez Morales lo define de la siguiente manera:

El interés público es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o una actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial.²²

Sin embargo, hay otros lineamientos que deben tomarse en cuenta para lograr que la relación entre la realización del principio de interés público y la estructura y organización de la administración pública, se conjuguen en una relación directamente proporcional. Esto, considerando que las actividades que ejerce la administración pública se encuentran en constante movimiento y crecen de manera exponencial, por lo cual la organización de la administración pública

²⁰ SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Marcial Pons, s/e, Madrid, 2003, pág. 7. Disponible en Internet: books.google.com.mx/books?isbn=8497680480, consultado el 18 de marzo 2011, 18:06 hrs.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés, op.cit., págs. 83-84.

²² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op.cit., pág. 50.

debe ser más eficiente, para responder a la velocidad que presenta la problemática de la realidad social.

Los objetivos esenciales de la administración pública son los siguientes:

- a) Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuáles son *las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos*. (...)
- b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración. (...)
- c) El *presupuesto como programa de la administración* ha llegado a adquirir una influencia decisiva tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado.
- d) La *responsabilidad social de gobernantes y gobernados*, para lograr como aspiración, ideal, la integración y actuación de un todo orgánico, basados en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia.(...)
- e) Precisar la *importancia del administrador* en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país. ²³

En capítulo subsecuente, se observará que en la historia del derecho administrativo, después de la Revolución Francesa, se protegió la observancia de la ley para evitar que se suscitaran nuevamente los desvíos de poder que caracterizaron al período absolutista, generando un principio de derecho que se mantiene hasta nuestros días: *el principio de legalidad*.

El principio de legalidad es base teleológica y pauta de acción de la administración pública, pues debe mantener en todo momento estricta observancia a este principio para que su actividad sea legítima. Además, el derecho es una creación del Estado, por lo tanto es a través de este que el Estado guía y controla su actividad, pues representa su poder de mando, la afirmación del

²³ SERRA ROJAS, Rafael I., op.cit., pág. 96

poder que el pueblo le ha conferido. Asimismo, el acatamiento de ese principio, supone un responsable ejercicio del poder por parte del Estado, porque da certidumbre sobre ese ejercicio al gobernado, quien carga sobre sus hombros la autoridad de este.

Cabe mencionar que en este orden de ideas, es una excepción del binomio principio-objetivo de la administración pública el principio de División de Poderes (nacido también en la Revolución Francesa), consagrado en el artículo 49 de la nuestra Constitución²⁴, pues el punto de vista formal de las funciones de los Poderes de la Unión no es limitativo, ya que:

(...) el Poder Ejecutivo, (...) está destinado a administrar los bienes de la Nación; pero también puede legislar para satisfacer dicha finalidad, situación que no le corresponde desde el punto de vista formal.²⁵

Pero el principio de la División de Poderes servirá para enfocar al Poder Ejecutivo como el que concentra la mayor parte de la administración pública, pues de él dependen las secretarías de estado, y define la dirección de gobierno con la emisión de Planes de Desarrollo, por ejemplo, además de la emisión de decretos.

La concreción, la inmediatez, la continuidad y la espontaneidad del ejercicio de la función administrativa denotan el aspecto teleológico de esta, y la distinguen de las otras dos funciones estatales.²⁶

²⁴ Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²⁵ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, 2ª ed., México, 1997, pág. 33.

1.3. La relación entre Administración Pública y Derecho Administrativo

Como ya se estableció²⁷, el principio de legalidad se debe preservar por la administración pública para que su ejercicio sea reconocido como legítimo al estar el Poder público autolimitado, y es también ese principio el supuesto del Estado de Derecho.

En el estudio del Derecho siempre se ha considerado la distinción entre el Derecho público y el Derecho privado. El Derecho Privado rige a las personas físicas, y el Derecho Público rige a la persona pública más compleja que es el Estado, y la organización de éste, que es la administración pública. Ramírez Marín, citando a García de Enterría, señala que la distinción entre ambos derechos surgió con la determinación que hizo el *Conseil d'État* francés (Consejo de Estado):

(...) una buena administración exige tanto la protección de la Administración, como la del administrado. El Consejo de Estado debe dar a éste último la impresión de tener un juez verdaderamente imparcial y a la Administración, la de no entorpecerla ni paralizarla inútilmente.²⁸

Ramírez Marín señala que:

²⁶ Pero sólo consideraré la continuidad, que implica que la función administrativa se realice de manera permanente e ininterrumpida; y la espontaneidad, que toma como supuesto a las normas a las que se dará eficacia plena a través de su ejecución para satisfacer el interés público. Ambos conceptos implican acciones que se deben de preservar en todo momento y por eso constituyen objetivos. En la concreción (que da atención a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales) y en la inmediatez (donde la ejecución inmediata es de las leyes y de manera mediata de la CPEUM), se puede observar que no constituyen objetivos o fines en sí mismos, pues se presentan en la naturaleza de la función administrativa. Ver DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, M., op.cit., pág. 35.

²⁷ Vid. Supra., pág. 10.

²⁸ RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit., pág. 90.

El Derecho Administrativo surge como una rama del Derecho Público que regula precisamente la administración pública, que es la que ejerce la función administrativa.²⁹

Ya desde el siglo XIX, Charles-Jean Bonnin, autor citado por Omar Guerrero, establecía una definición de la Administración Pública que no negaba su esencia jurídica:

La administración pública es la autoridad común (...) que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.³⁰

En nuestro país, el fundamento constitucional de la organización de la administración pública y por ende, del derecho administrativo, se encuentra en el artículo 90 de la CPEUM³¹, que señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

Legalmente la administración pública se encuentra contemplada principal, pero no únicamente, en la LFPA y en la LOAPF. El derecho administrativo es entonces autónomo, porque tiene normatividad específica. En Francia, se encuentra regulada la Administración Pública por una multiplicidad de leyes, ordenanzas, decretos-ley, decretos, fallos, decisiones, deliberaciones, circulares, instrucciones y avisos.

²⁹ Ibid., pág. 168.

³⁰ GUERRERO OROZCO, Omar. "Administración Pública", en BACA OLAMENDI, Laura (y otros compiladores) *Léxico de la Política*, FCE, México, 2000, pág. 2

³¹ Artículo 90. *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

No obstante, Serra Rojas señala sobre la relación entre la administración y el derecho administrativo que:

En ninguna forma puede confundirse a la administración con el derecho administrativo, aunque mantienen estrechas y fundamentales relaciones. El campo de la administración es más extenso y muchos de sus problemas no son problemas jurídicos. Este tema se ha discutido insistiéndose en que *no todo lo que hace la administración pública se canaliza en el derecho administrativo.*³²

³² SERRA ROJAS, Andrés, op.cit., pág. 94

CAPÍTULO II. SERVICIO PÚBLICO

2.1. La evolución del concepto de servicio público

El servicio público es una institución del derecho administrativo, y es entendida como toda actividad realizada por el Estado para satisfacer las necesidades de la colectividad. En el momento que surge la noción de servicio público, ya se había consolidado el Estado de Derecho, producto de la Revolución Francesa.

A decir verdad, hay autores como Béjar Rivera, Vidal Perdomo y Ramírez Marín, que señalan que la controversia que provocó la inquietud de distinguir entre el Derecho Público y Privado; y motivó a su vez el nacimiento del derecho administrativo mismo, y casi conjuntamente el de la noción de servicio público fue el *Fallo Blanco* dictado en Francia en el siglo XIX.

Vidal Perdomo da parte de las generalidades en las cuales se generó esta situación:

En la época se utilizaba la división de los actos del Estado en actos de poder y actos de gestión. A esta concepción sucedió la del servicio público. Del Estado no intervencionista se pasa a un Estado cuya misión es la prestación de los servicios públicos. Esta nueva doctrina obedece a los nuevos problemas económico-sociales y ello supone un aumento considerable de las tareas del Estado.³³

El *Fallo Blanco* emitido el 18 de febrero de 1873, se dictó a raíz del suceso que a continuación se anota, acorde a Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa:

Dicho conflicto competencial derivó del juicio promovido por el padre de la joven Agnes Blanco, lesionada en Burdeos por un carrito de una fábrica de tabacos del

³³ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*, Temis S.A., 9ª ed., Bogotá, 1987, pág. 7.

Estado francés: el Tribunal de Conflictos resolvió el asunto a favor de la competencia de la jurisdicción administrativa, señalando que por tratarse de una lesión provocada en el ejercicio de un servicio público, el Estado debería responder por los daños causados.³⁴

La resolución emitida al caso Blanco, terminó por separar de una vez los ámbitos de competencia de la actividad judicial de la actividad administrativa, al resultar insuficiente para resolver el debate el Código de Napoleón de 1806, pues se estableció una responsabilidad solidaria entre los empleados de la fábrica de tabacos que dañaron a Agnes Blanco, y entre el propio Tribunal de Burdeos, ya que el caso tenía caracteres especiales al tratar de atender tanto a los intereses estatales como a los intereses particulares.

Los actos de poder en los cuales el Estado afirma su autoridad “dictando órdenes, prohibiciones, reglamentaciones”³⁵, entre otros actos, y los actos de gestión en los que “actúa como un particular podría hacerlo en la administración de su patrimonio”³⁶, ocasionaron que Berthelémy concluyera que “el derecho administrativo sólo era necesario cuando se trataba de actos de autoridad, pues en los de gestión debía aplicar el derecho privado.”³⁷ Fue desmentido por Duguit, cuando señaló que no hay actividades atribuibles a la autoridad que no pudieran ser desempeñadas por los gobernados.

Sin embargo, se empieza a aclarar la diferencia entre actos de poder y actos de gestión, cuando se estableció el siguiente criterio:

³⁴ RAMÍREZ MARÍN, Juan, *op.cit.*, pág. 129.

³⁵ FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 45ª ed., México, 2006, pág. 21.

³⁶ Ídem.

³⁷ RAMÍREZ MARÍN, Juan, *op.cit.*, pág. 132.

Sólo se hablaría de servicio público cuando se tratase de necesidades de carácter general cuya satisfacción se proporciona con sujeción a un régimen jurídico especial, es decir, un régimen de derecho público; y se emplearía la locución “gestión administrativa” cuando se utilizasen procedimientos de derecho privado para la satisfacción de necesidades de carácter general.³⁸

Nava Negrete, en otro orden de ideas, ilustra cómo el concepto de servicio público cimentó el camino para la formación del derecho administrativo, al señalar 3 etapas en el desarrollo del concepto de servicio público³⁹:

1. Nace considerado como actividad única de la administración pública (...). El **Derecho Administrativo**=derecho de los servicios públicos;
2. Este concepto evolucionó en las primeras décadas del siglo XX; hay actividades que son políticas, financieras, técnicas, administrativas, pero **no** constituyen servicios públicos. Aún así, sólo el Estado presta servicios públicos. El **Derecho Administrativo** regula algo más que sólo servicios públicos;
3. Después de la Segunda Posguerra, la noción de servicio público entró en crisis. Surge el Estado-empresario. Aparecen los grandes monopolios estatales y las grandes empresas públicas. El Estado produce, compra y vende, y se tiene que someter al Derecho Civil y Mercantil. Los **servicios públicos** pueden prestarlos el Estado o los particulares; con o sin propósito de lucro (...) su régimen jurídico puede ser el Derecho Administrativo, o el derecho privado.
4. Podríamos decir, que a partir de los años ochenta, hay una cuarta etapa: con el neoliberalismo y la globalización, el Estado se retrae, privatiza muchas de las actividades que realizaba; conserva sólo los grandes servicios públicos sin propósito de lucro, pero incluso en algunos de ellos permite la concurrencia de los particulares: la procuración e impartición de justicia; educación; salud; agua potable; seguridad pública; drenaje, etc.

³⁸FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. “Servicio Público” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 730.

³⁹RAMÍREZ MARÍN, op.cit., págs. 135-136.

2.2. La teoría de Charles-Jean Bonnin

La importancia de este autor radica en la formulación de principios de la administración pública, los cuales permiten estudiar a ésta como objeto de estudio de la ciencia de la administración pública. Esta ciencia nace en 1808 en Francia con la publicación de su obra *Principios de la Administración Pública*.

Para este autor, la administración pública debe estar supeditada al ciudadano, y no al revés. Las leyes le dan dirección al proceso social.

Así pues, Omar Guerrero señala los principios de la administración pública de Bonnin⁴⁰:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

La teoría de Bonnin, abarca tres ejes, a saber: el primero analiza la relación social a través de los principios, es decir, desde un punto de vista científico; el segundo estudia la organización administrativa, que es consecuencia de la actividad práctica del hombre o de las relaciones sociales de producción; por último, se refiere a la acción administrativa vista como potencia, simultáneamente con su objeto: conciliar el interés privado con el interés público.⁴¹

⁴⁰ GUERRERO OROZCO, Omar. *Principios de Administración Pública*, Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública (1997)2000(nueva edición).Disponible en Internet: www.omarguerrero.org, consultado el 8 de marzo de 2011, 18:16 hrs.

⁴¹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, op.cit., pág. 70.

Habla del interés público desde el estado social, que según su teoría, nace de las necesidades del hombre, y que estas en su conjunción permiten la conservación de esa colectividad. Las relaciones que se dan en el seno de ese bloque social son el elemento de la asociación política. Estas relaciones están aseguradas por el interés público; los intereses particulares son la semilla del interés público, y son conservados por la acción de la aplicación de las leyes, o la ejecución efectuada por la administración pública.

Las leyes son expresión de las necesidades colectivas y relaciones sociales, dándose el impulso de la administración pública, que por reacción se comunica a los ciudadanos. La administración pues, ejecuta las leyes. La acción de gobierno vigila que se respete la ley como expresión de la voluntad colectiva.

“La administración es pues un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos.”⁴²

Al gobierno sólo lo ve como un nexo político entre las comunidades (con el cuerpo legislativo y las magistraturas de cada una) de la administración, no lo considera más importante que la voluntad colectiva que se ve materializada por la actividad del legislador; y de hecho el gobierno debe acatar lo que el legislador ha establecido en el texto legislativo.

⁴² BONNIN, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública. (Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero)*, FCE, México, 2004, pág. 385. Disponible en internet: www.omarguerrero.com, consultado el 23 de marzo de 2011, 18:17 hrs.

Para Bonnin, la interdependencia social es tan importante, que es posible concluir que considera que la sociedad puede sobrevivir sin gobierno, pero no sin administración.

2.3. *La Escuela del Servicio Público*

La teoría del servicio público encontró su origen en el Estado social, del que ya hablaba Bonnin en su obra *Principios de Administración Pública*. El Estado debía garantizar (mediante acciones de facilitación y protección), la satisfacción de las necesidades de los individuos que conforman la entidad política conocida como pueblo. Esta tarea del Estado ya se vislumbraba como servicio público.

Si Bonnin, sin embargo, abogaba por el “dejar hacer, dejar pasar” en la economía, que se traducía en una acción administrativa de policía, en la época de desarrollo de la *Escuela del Servicio Público*, la actividad administrativa se estaba transformando en una actividad más comprometida con la colectividad, intervencionista, más solidaria.

Como la administración pública era tangible más que nada a través de la manifestación de los servicios que el Estado proporcionaba, se consideró que los servicios públicos deberían de ser la esencia mediante la cual, se debía encontrar la naturaleza del derecho administrativo.

Ya se señalaba, que a partir del *Fallo Blanco*⁴³, se reconoció que la aplicación del derecho privado regido por el Código Napoleónico era insuficiente,

⁴³ Vid. Supra, págs. 15 y 16.

se intuía que era necesario concebir una rama autónoma del derecho, que regulara las relaciones del Estado con los gobernados.

La crisis del servicio público inició cuando se estimó el criterio del servicio público como insuficiente, para diferir la competencia de los jueces civiles, de la de los jueces administrativos.

Además, como explica Vidal Perdomo “Al abandono del criterio del servicio público contribuyó notablemente la creación de tipos nuevos de servicios públicos (servicios industriales y comerciales, servicios sociales)”⁴⁴ que por su naturaleza ya no corresponden que los tutele el Derecho Público.

Con todas las limitaciones que la *Escuela del Servicio Público*, pueda presentar, es innegable su aportación en la formación del Derecho Administrativo Moderno.

En nuestro país, fue Don Gabino Fraga quien trató de sistematizar los trabajos de León Duguit, Gastón Jéze y Roger Bonnard, fundadores de la *Escuela del Servicio Público*, correlacionándolos con el espíritu de la lucha Revolucionaria que recién había finalizado, plasmándose el mismo en la CPEUM; es decir, se buscaba la realización del interés público, sobre todo en el marco del artículo 27 constitucional⁴⁵. Y también la motivación que Fraga tenía para realizar su labor

⁴⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime, op.cit., págs. 7-8.

⁴⁵ Artículo 27. *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*
Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...)

sistematizadora del Derecho Administrativo, no era ajena a la necesidad que surgió en Francia años antes, de crear esa rama del derecho, pues señalaba que:

Esta obra lleva la pretensión de demostrar que es perfectamente posible la sumisión del Poder Administrativo a un régimen de Derecho, y que el cumplimiento de las atribuciones del Estado no exige forzosamente el reinado de la arbitrariedad ni la falta de protección de los derechos de los particulares.⁴⁶

El criterio que sostuvo el maestro Fraga, es ante todo, formalista al entender a la actividad del Estado como un cúmulo de atribuciones, engarzadas con el plenamente jurídico concepto de competencia, lo cual resultó muy útil para sistematizar el Derecho Administrativo Mexicano. Sin embargo, de igual forma reconoció cierta limitación de su concepción formalista al reconocer que “existe, al lado del Derecho Constitucional escrito un “Derecho Constitucional Consuetudinario”⁴⁷.

En cuanto al servicio público, Carrillo Flores indica que no es, como apuntaba Fraga, una sustitución parcial o completa del Poder Público de la actividad de los particulares, como señalaba Bonnard, pues tal planteamiento carece de sentido.

El servicio público en nuestro país, encuentra un enfoque funcional(es decir, que necesita como presupuesto la determinación de la noción de necesidad pública) en la Ley General de Bienes Nacionales, “puesto que para clasificar

⁴⁶ CARRILLO FLORES, Antonio. “Gabino Fraga, forjador del Moderno Derecho Administrativo Mexicano”. (Conferencia sustentada el 7 de septiembre de 1982 en el auditorio del Instituto Nacional de Administración Pública, dentro del Ciclo de Conferencias: Fraga y el Derecho Administrativo Mexicano. N. de D.) en (varios autores) *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en Internet: www.bibliojuridicas.org/libros/3/1261/6.pdf, pág. 60, consultado el 18 de marzo de 2011, 15:32 hrs.

⁴⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, *Ibid.*, pág. 61.

algunos bienes, entre ellos los de dominio público, es indispensable determinar a que actividad se destinan”.⁴⁸

El interés público, que es el principio que arregla al servicio público, se plasma en el artículo 28 de la CPEUM⁴⁹.

Ramírez Marín, refiriéndose a Serra Rojas indica que “la propia legislación se ha encargado de elaborar un concepto orgánico del servicio público, como lo demostraba el artículo 23 de la Ley Orgánica del Distrito Federal”⁵⁰, la cual señalaba lo siguiente:

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer de forma continua, uniforme, regular y permanentemente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.⁵¹

El servicio público tiene como características⁵²: generalidad (toda persona puede usarlo), igualdad (trato uniforme a todos los usuarios), regularidad (debe prestarse conforme a una normatividad jurídica específica) y continuidad (el servicio no debe interrumpirse, salvo en los lapsos determinados en su propia regulación).

⁴⁸ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, citados por RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit, pág. 140.

⁴⁹ Artículo 28. (...)

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

⁵⁰ RAMÍREZ MARÍN, Juan, op. cit., pág. 141.

⁵¹ Esta ley está abrogada.

⁵² Ver FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 2008, págs.64-65.

2.3.1. La teoría de León Duguit

Este autor es el fundador de la *Escuela del Servicio Público*.

La teoría del profesor de Burdeos se podría acotar en tres sentidos para el propósito de este trabajo: solidaridad, el servicio público, y la desestimación de la soberanía en su concepto tradicional.

En el caso de la solidaridad, expone en un criterio semejante al de Bonnin: que el Derecho, como producto del hecho social, es creación que proviene de un conjunto de individuos, que surge de sus necesidades examinadas colectivamente. Para él, la unión de individuos surge “por la concurrencia de dos fenómenos: a) La existencia de necesidades comunes y b) Las distintas actitudes de los individuos ante tal sistema de necesidades.”⁵³ De la suma de estos factores, surge la solidaridad.

La obligación de prestación de un servicio público de manera invariable es capital en su teoría, pues señala que este es “toda actividad del Estado cuyo cumplimiento deben asegurar, regular y controlar los gobernantes,”⁵⁴ este acatamiento permitiría la realización de la interdependencia social. Es el servicio público la justificación del Estado mismo.

⁵³ DUGUIT, León. *Manual de Derecho Constitucional: Teoría General del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas*, citado por AGUILERA PORTALES, Rafael y ESPINO TAPIA, Diana R., *Repensar a León Duguit ante la actual crisis del Estado Social*, Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, No. 12, julio de 2010. Disponible en Internet: <http://universitas.idhbc.es/n12/12-05.pdf>, pág. 53, consultado el 15 de marzo de 2011, 16:32 hrs.

⁵⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo: Servicios Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1995, págs. 35-36.

El tercer caso está estrechamente relacionado con la noción de servicio público. Duguit desestima a la soberanía en su sentido tradicional, reforzando el sentido sociológico de su teoría del servicio público, al señalar que:

El Estado no es un poder que manda, es un grupo de individuos que tiene la fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos. La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno.⁵⁵

Es decir, la razón de ser del Estado y del ejercicio de su soberanía, no descansa en su autoridad, sino en disposición de vigilar la satisfacción de las necesidades sociales, mediante la organización y vigilancia del desempeño constante de los servicios públicos.

Otro punto importante y vigente de su teoría, es el que establece una relación directamente proporcional entre el aumento de los servicios públicos con los deberes de los gobernantes:

Al aumentar los servicios públicos crecen los deberes de los gobernantes y esa proporción está en relación con el crecimiento de la solidaridad social (...) Cuando las necesidades son mayores, los vínculos de solidaridad se estrechan más y los servicios públicos (deberes de los gobernantes), aumentan.⁵⁶

También cabe destacar que, a partir de la sustitución del concepto de soberanía por la noción del servicio público, Duguit propugnaba por un garantismo que asegurara el cumplimiento de este:

Tendencia a modificar el régimen administrativo en el Estado moderno, tendencia a organizar garantías mas sólidas y más eficaces en provecho del individuo contra el

⁵⁵ Ibid., pág. 36.

⁵⁶ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 7ª ed., México, 1997, pág. 67.

Estado; he aquí las dos ideas generales a las cuales se enlazan las transformaciones que están actualmente en vía de cumplirse en la organización del Estado moderno.⁵⁷

Señalaba asimismo, aparejado al establecimiento de garantías, la imposición de sanciones para los gobernantes, y evitando así, que se presentara la arbitrariedad en el ejercicio de su tarea administrativa.

2.3.2. La teoría de Gastón Jèze.

Este autor considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo.

A diferencia de su colega Duguit, Jèze da a su teoría del servicio público un carácter formalista:

Se habla única y exclusivamente de servicios públicos cuando las autoridades de un país, en determinada época, deciden satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento de servicio público, la intención de los gobernantes es lo único que debe considerarse (...) el servicio público es una creación artificial del legislador, quien es el único que puede instituirlo y otorgar discrecionalmente este carácter a una actividad cualquiera.⁵⁸

Además, este autor empieza a robustecer lo que será el derecho administrativo, ya que considera como un criterio para determinar al servicio público, la existencia de un régimen jurídico especial. Al respecto, señala que:

La idea de servicio público se halla íntimamente vinculada con la del procedimiento del derecho público (...) Toda vez que se está en presencia de un servicio público propiamente dicho, se verifica la existencia de reglas jurídicas especiales, de teorías jurídicas especiales, todas las cuales tienen por objeto facilitar el funcionamiento

⁵⁷ DUGUIT León. *Soberanía y Libertad* (Traducción y Prólogo de José G. Acuña), Príncipe, 16, Madrid, 1924, pág. 283. Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1462/16.pdf>, consultado el 14 de marzo de 2011, 13:50 hrs.

⁵⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, op.cit., págs.46-47.

regular y continuo del servicio público, satisfaciendo en la forma más rápida y completa que sea posible, las necesidades de interés general.”⁵⁹

Asimismo, su teoría contiene un punto técnico, al considerar factible el modificar las reglas de organización y funcionamiento del servicio público (que forman parte del régimen jurídico especial), para cumplir con el principio de interés general, al cumplir con las necesidades colectivas de manera constante y regular (éste, es un punto de coincidencia con la teoría de Duguit).⁶⁰

Maurice Hauriou considera finalmente, al servicio público como:

(...)la actividad prestada al público, de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades generales y por una organización pública, esa continuidad y regularidad, hacen visible una característica que presenta el servicio: dar una ventaja o una comodidad usual.⁶¹

2.3.3. La teoría de Roger Bonnard.

Dicho autor francés es citado por Ramírez Marín en los siguientes términos:

Bonnard dice que los **servicios públicos** son organizaciones que forman la estructura misma del Estado. El **Estado** se presenta como constituido por el conjunto de servicios públicos.⁶²

Don Gabino Fraga resume la teoría de este autor:

Finalmente, Bonnard que según el mismo lo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con “las mismas tendencias y la misma mentalidad” que se encuentran en las obras de Duguit y Jèze, afirma que “los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado” y agrega que “para emplear una

⁵⁹ Ibid., pág. 48.

⁶⁰ Fernández Ruiz señala que para Jèze el servicio público equivale a toda actividad de la administración pública. Para Duguit es toda la actividad de la administración pública, sumada a la actividad de los órganos legislativo y judicial, además de todo tipo de actividad, proveniente de quien sea, siempre y cuando sea asegurada, reglada y controlada por los gobernantes. Duguit, en su *Tratado de Derecho Constitucional*, dice que la determinación legal de lo que es el servicio público es arbitraria.

⁶¹ OLIVERA TORO, Jorge, op.cit., pág. 67.

⁶² RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit., pág. 133.

comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado” y que “considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos”.⁶³

Refuta Fraga a los fundadores de la *Escuela del Servicio Público*, al señalar que la actividad del Estado se manifiesta de dos maneras: “una dando órdenes, otra prestando servicios”⁶⁴. Expresa que no toda la actividad del Estado se externa en forma de servicios públicos, sino también “por medidas de policía cuyo procedimiento también normal es el mandato, la orden, la prescripción, y por medio de una gestión privada (...).”⁶⁵ Por ello, concluye que es preferible para sistematizar el derecho administrativo, tomar el concepto de atribución.

2.4. El porqué de considerar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y a la Dirección General de Modernización del Estado (*Direction Générale de la Modernisation de l'État*- DGME-) dentro de este rubro.

Señala Ramírez Marín que la mejora regulatoria es una reforma de segunda generación, (a partir de este momento, ya se puede vislumbrar la aparición del concepto del Derecho Administrativo Moderno), la cual se haya inserta en la legislación nacional en la LFPA (Título Tercero A *De la Mejora Regulatoria*), en la LFPRH (artículo 77)⁶⁶ y la LFMN (artículo 45)⁶⁷.

⁶³ FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 45ª ed., México, 2006, pág. 22.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Ibid., pág. 23.

⁶⁶ Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con

Se toma como eje de explicación la desregulación en los servicios públicos, basado en el modelo norteamericano de regulación de la economía, por comisiones independientes “imponiéndole obligaciones jurídicas a los actores privados, en defensa del interés general, en un modelo con raíces en el *common Law*.”⁶⁸ Estas comisiones intervenían en el control de precios, y además imponían barreras de entrada; dichas comisiones encontraron su decadencia en la

eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:

I. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas deberán presentar a la Secretaría, a más tardar el 21 de noviembre, sus proyectos de reglas de operación, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes.

Dichos proyectos deberán observar los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública. La Secretaría deberá emitir la autorización presupuestaria correspondiente en un plazo que no deberá exceder de 10 días hábiles contado a partir de la presentación de los proyectos de reglas de operación a que se refiere el párrafo anterior. La Secretaría sólo podrá emitir su autorización respecto al impacto presupuestario, y

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Énfasis añadido), los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio.

⁶⁷ Artículo 45. Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la Secretaría en la misma fecha que al comité.

(...)

⁶⁸ RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit., pág. 149.

intervención de grupos de consumidores para mantener precios bajos, acción que impedía hacer frente a la inflación que se generó en los años setenta.

A pesar de que el sistema norteamericano es muy diferente al de los sistemas del Civil Law, esta desviación obedece a la tercera etapa en la evolución del servicio público de la que ya hablaba Nava Negrete⁶⁹, en la que la influencia del Derecho Mercantil y Civil expande su influencia al campo de los servicios públicos.

Ramírez Marín expone que:

Si regulación es el control continuo y concentrado de un sector económico por parte de una comisión especializada, ejercido a través de la imposición de obligaciones a los actores privados en el sector, la desregulación es el relajamiento del control ejercido por esa comisión reguladora, eliminando determinadas obligaciones de las empresas privadas del sector en cuestión.⁷⁰

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en nuestro país, indica que la política de mejora regulatoria tiene dos vías: el análisis de flujo regulatorio y la revisión del acervo regulatorio. “En ambas vías, la mejora regulatoria implica llevar a cabo procesos de **desregulación**, de simplificación administrativa y de emisión de nuevas regulaciones.”⁷¹

Además señala en el mismo contexto que:

Por otra parte, diversos países en el mundo también llevan a cabo la revisión periódica de su acervo regulatorio a efecto de eliminar aquellas que no sean

⁶⁹ Vid, Supra., pág. 16.

⁷⁰ Ibid, pág. 151.

⁷¹ ¿Qué es la Mejora Regulatoria? 22/09/2010. Disponible en Internet: www.cofemer.gob.mx, consultado el 15 de marzo 2011, 19:30 hrs.

necesarias, y mejorar las que resulten indispensables. Estos procesos de depuración han sido conocidos como guillotinas regulatorias.⁷²

La mejora regulatoria tiene un doble propósito: aplicar el principio de utilidad pública e interés público a las regulaciones que en un momento dado afectan de manera más directa a los administrados (personas físicas y morales), mediante la interposición de trámites, haciendo que este proceso sea lo menos oneroso y lo más pronto posible; y crear regulaciones cuyo manejo sea más ágil y eficaz para la operación interna de las agencias de gobierno, destinada principalmente a los servidores públicos, lo cual sobreviene en la eficiencia.

En este sentido, el gobierno francés tiene un organismo análogo en la búsqueda de mejora regulatoria, llamada Dirección General de Modernización del Estado (*Direction Générale de la Modernisation de l'État*- por sus siglas, *DGME*).⁷³

Por supuesto, hay otros objetivos inscritos en la mejora regulatoria que son comunes a los organismos mencionados en la en la prestación del servicio público y las regulaciones que las rigen, tales como transparencia, eficiencia, rendición de cuentas, etc., las cuales se tratarán en el capítulo subsecuente.

⁷² Ídem

⁷³ Esta dirección ha adoptado el programa *Medición y reducción de la carga administrativa (Mesure et Réduction de la Charge Administrative-MRCA-)*, donde existen prefecturas que identifican los requisitos administrativos onerosos.

CAPÍTULO III. DERECHO ADMINISTRATIVO MODERNO

3.1. Origen.

Desde el siglo XIX, se venía gestando el concepto de Derecho Administrativo Moderno con la teoría del servicio público de León Duguit, para quien el *derecho público moderno*, se caracterizaba por la adquisición de importancia que había cobrado el gobernado frente al gobernante en la definición de objetivos de la administración pública.

Autores como Garrido Falla o Parejo Alfonso, sitúan al Derecho Administrativo Moderno en el campo del Estado Social de Derecho:

Una concepción de la administración evidentemente nueva, de una radical novedad frente a esa administración abstencionista, que se basaba, sobretudo, en la preocupación de respetar la libertad de los particulares.⁷⁴

Decisiones democráticamente legitimadas a través de las formas y los valores del derecho (lo que aporta una segunda relativización derivada de las exigencias del Estado de derecho). Estas dos privan a las exigencias del Estado social de todo absolutismo y determinación en cuanto al cuándo y al cómo.⁷⁵

El criterio del *imperio de la ley* o el principio de legalidad, ha sostenido la teoría de los estados modernos de derecho, como señalan Báez Martínez⁷⁶, Ramón Parada⁷⁷ o Juan Ramírez Marín⁷⁸.

⁷⁴ PENAGOS Gustavo. *Nuevas tendencias del derecho administrativo a principios del siglo XXI*. Universitas, número 106, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, diciembre 2003, pág. 391. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/825/82510612.pdf>, consultado el 19 de marzo de 2011, 18:50 hrs.

⁷⁵ Ibid., pág. 394.

⁷⁶ “Las bases de esta teoría (la de la doble personalidad del Estado) descansan en los elementos que fundan el principio de la legalidad dentro de los estados modernos de derecho”. BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, 2ª ed., México, 1997, pág. 35

⁷⁷ *En principio, desde el siglo XIX, en el que justamente está naciendo en Francia y en España el moderno Derecho Administrativo, la sujeción de las administraciones públicas al Derecho Privado y a la Jurisdicción civil se ve como una excepción al fuero que comporta la existencia en favor de aquéllas de una Jurisdicción*

Además, el Derecho Administrativo Moderno tiene la necesidad de extralimitar sus competencias nacionales, y debe buscar referencias más allá de sus fronteras, que le permitan obtener nuevas ideas, que pueden ser implementadas en el sistema administrativo local, al respetar la idiosincrasia de éste y del Estado receptor. Dicho proceso obedece evidentemente a la globalización.

Harold F. Alderfer, citado por Andrés Serra Rojas, habla de la *administración pública moderna*, la cual se ocupa de “la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales.”⁷⁹

Es posible entender también, que el Derecho Administrativo Moderno da valor al ciudadano como ente activo de la administración pública, mediante la búsqueda de su participación en la toma de decisiones, a través de la consulta pública y la rendición de cuentas, cuya sistematización y desenvolvimiento, debe estar garantizada por las autoridades administrativas; las cuales, por su parte, encuentran en los cuerpos legales delimitada su actuación, mediante la imposición de sanciones.

La administración pública en su ejercicio legítimo, debe encauzar el uso de los recursos ciudadanos de una manera responsable, y con miras a un

especial: la Jurisdicción Administrativa. PARADA Ramón. *Derecho Administrativo I Parte General*, 16ª ed., Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 41.

⁷⁸ Vid. *Infra*, pág. 34.

⁷⁹ SERRA Rojas, Andrés, *op.cit.*, pág. 81.

rendimiento óptimo de los recursos, a través de la desregulación y simplificación administrativa, y la simplificación de procesos internos.

3.2. Materias que comprende el Derecho Administrativo Moderno.⁸⁰

A continuación se enuncian las materias que contempla el Derecho Administrativo Moderno, ya que la Administración debe adaptarse a los cambios sociales, es decir, modernizarse, porque ninguna transformación gubernamental puede ser legítima si no se sustenta en los cuerpos legales pertinentes.

1. Principios y normas de derecho público que determinan la composición, facultades y poderes, funcionamiento y de la administración pública y personas jurídicas que la integran, tanto centralizadas como descentralizadas,
2. Todos los principios, normas y medios que atañen a la economía de un país, patrimonio, tributos, finanzas públicas, contenidas en su legislación,
3. Las reglas constitucionales y administrativas (legales) que rigen las relaciones de la administración pública con sus servidores (...),
4. Las relaciones de la administración pública con empresarios, contratistas, agentes de negocios, técnicos en diversas ramas científicas, artísticas y otras actividades de interés público, incluyendo el contencioso-administrativo.
5. Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta; (...); prestación de servicios públicos (...)
6. El ejercicio de las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función administrativa.

3.3. Principios de la teoría de la *Escuela del Servicio Público* persistentes en el Derecho Administrativo Moderno.

En consonancia con lo vertido en el apartado 3, el Derecho Administrativo encuentra su génesis en el *imperio de la ley* o principio de legalidad, de cuyos orígenes históricos en Francia ya se ha hablado en páginas precedentes.⁸¹

⁸⁰ RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit, págs. 95-96.

De la teoría expuesta del servicio público de León Duguit, es posible deducir los caracteres del servicio público, como actividad que debe ser regulada, asegurada y controlada por los gobernantes. Esto es porque, como ya ha quedado constancia, **el servicio público es actividad exclusiva del Estado.**

Consideraba ya también el maestro francés, que la realidad social en la cual se desarrolla el servicio público debe tener un sustento jurídico, es decir, debe asegurarse **el cumplimiento de la actividad legislativa que debe desarrollarse en proporción a la realidad social.**

La solidaridad que surge de conjuntar las necesidades individuales, se traduce hoy en día en el **interés general**. Las necesidades públicas se reducen en dos tipos:

1. El orden público, que consiste en asegurar las condiciones mínimas para la convivencia social, y
2. La utilidad pública, que atiende a los arreglos sociales que deben hacerse para mejorar las condiciones y comodidad de los individuos (bienestar).⁸²

El espíritu formalista y pragmático de la teoría de Gastón Jèze es actual, en tanto que ya contemplaba un régimen jurídico especial, lo que determina **la autonomía del derecho administrativo actual.**

El servicio público es, según este doctrinario, determinado por la voluntad del legislador. Así, Jorge Fernández Ruíz en *Derecho Administrativo: Servicios*

⁸¹ Vid. Supra., pág. 15.

⁸² Ibid., pág. 140. Miguel Acosta Romero, señala que es más vasto e indeterminado el interés general que el interés público, pues tiene el carácter de necesidad evidente. Ver ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*, Editorial Porrúa, 14ª ed., México, 1999.

Públicos, señala que la CPEUM ha seguido esa pauta, en su artículo 28, penúltimo párrafo, al hacer referencia a los regímenes de servicio público⁸³.

Sobre este régimen jurídico especial, ya señalaba viable Gastón Jèze⁸⁴ **modificar las reglas de organización y funcionamiento del servicio público**⁸⁵. Esto se hace ostensible en la cantidad de leyes, acuerdos y reglamentos que genera cada día la administración pública para satisfacer los procesos de cada agencia de gobierno, que responden a la cambiante realidad social. Esta movilidad en la administración permitirá a su vez el ajuste de las regulaciones nacionales a los cánones que marcan las nuevas tendencias económicas.

3.3.1. Justificación de la transformación de principios.

La crisis de la doctrina de la *Escuela del Servicio Público*, en la cual se percibió que no toda la actividad del estado suponía un servicio público, (aunque es dónde más se revela), obedeció también al hecho que hay servicio público proporcionado por agentes privados(a través de la figura de la concesión), y la posibilidad de aplicación del derecho privado a relaciones donde están involucrados entes de gobierno, dio lugar al establecimiento paulatino de nuevos principios de la administración pública.

⁸³ Artículo 28. (...)

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

⁸⁴ Vid. Supra, págs. 26 y 27.

⁸⁵ Esta actividad correspondería a la disciplina de *organizational studies*, o estudios organizacionales a los que se refería Sabino Cassese. Vid. Supra, pág. 7 y 8.

Las etapas de evolución del Estado, a grandes rasgos, han pasado tres etapas: Estado de policía o liberal, Estado social o benefactor, hasta llegar al Estado empresario.

Este Estado empresario se ha desarrollado en el marco del neoliberalismo y la globalización. Por ello, las políticas públicas se han transformado en razón de términos que son más económicos, que jurídicos o sociológicos, como la eficiencia económica y la competitividad. El Estado Social (Gestión Comunitarista) se mantiene sólo en apariencia, y se desvanece en la medida que el Estado empresario (*Nueva Gestión Pública*) se fortalece.

La adopción de estos criterios como principios responde a la adscripción de la economía nacional a acuerdos con organismos internacionales.⁸⁶

Constituiría un análisis incompleto el no mencionar que, simultáneamente a estos procesos, se ha dado un estrechamiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados, mediante figuras como la transparencia (más accesible con el gobierno electrónico o *e-government*), la consulta pública y la rendición de cuentas. Además, la figura jurídica de la desconcentración en el derecho administrativo, ha permitido a su vez, fincar vínculos más cercanos entre la administración pública y el ciudadano.

Bajo las premisas anteriores es posible concluir que, el reto de los gobiernos debe ser adoptar lineamientos administrativos que den soporte tanto al interés público (que es el espíritu de todas las leyes), como al impulso de las

⁸⁶ En este trabajo, se focalizará al respecto en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

economías nacionales, con el fin de edificar un desarrollo saludable de la Administración Pública; en otras palabras, apuntar hacia una autentica modernización administrativa.

3.4. Principios que han devenido del Derecho Administrativo Moderno.

3.4.1. La eficacia.

Se dice que algo es eficaz, cuando en el desempeño de un plan ideado para alcanzar determinado fin, se obtienen los resultados proyectados.

La eficacia en el contexto organizacional, surge de una combinación estratégica (si así quiere llamársele), de bienes, técnicas o procesos; o bien, orquesta estos elementos para obtener los resultados esperados. En el núcleo de la noción administración, se haya que también hay una combinación pertinente de medios para lograr un fin.

La CPEUM, trata de la eficacia, en relación con los servicios públicos, en el artículo 28, antepenúltimo párrafo, al señalar que

Artículo 28.- (...)

(...) las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

El artículo 134 de la CPEUM, en su primer párrafo, también señala que los recursos económicos de la Federación se administrarán con eficacia⁸⁷.

⁸⁷ Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La LFPA, en su artículo 13, señala que la actuación administrativa en el procedimiento administrativo se desarrollará con arreglo a la eficacia⁸⁸ y a otros principios.

Parejo Alfonso señala que la eficacia tiende a un interés jurídico, y es un principio vinculante para la administración pública.⁸⁹

El mismo autor crítica la importancia que se le da al criterio de eficacia (junto al de eficiencia), de la siguiente manera:

A pesar de ello, el empleo de dichos valores está generalizado y desde ellos se entiende posible-y así se hace efectivamente-la formulación de juicios rotundos sobre la Administración y su actuación.⁹⁰

A lo que se refiere el doctrinario español es a la tecnocracia, la eficacia entendida a ultranza.

No obstante de lo difuso del concepto de eficacia, se contemplan tres aspectos que lo legitiman en la ley y delimitan sus alcances, a saber: el régimen jurídico de las administraciones en cuanto a poder público, la organización interna de cada Administración y el ámbito de las relaciones interorganizativas.⁹¹

La Modernización está aparentemente relacionada con el aumento de la eficacia, materializada en “la formulación y ejecución de las políticas de

⁸⁸ Artículo 13. *La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.*

⁸⁹ Ver PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*. Serie Administración General. Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, págs. 103-104. Disponible en Internet: books.google.com.mx/books?isbn=8434008246, consultado el 25 de marzo de 2011, 13:40 hrs.

⁹⁰ Ibid., pág. 90.

⁹¹ Ibid., pág. 104.

gobierno”⁹², y cuyos alcances se confirman por lo aseverado por Parejo Alfonso; es decir, la aplicación de la eficacia se da por sentada, se actúa con un análisis pobre sobre lo que dicho concepto implica en la realidad social (actualizándose bajo esta perspectiva el concepto de tecnocracia).

Entonces, la aplicación de la eficacia, apegada a sus verdaderas implicaciones en la administración pública, no siempre se lleva a la práctica, pues quien formula las políticas de gobierno (para convertirse más adelante en políticas públicas), es el Presidente de la República, quien en la discrecionalidad inherente al ejercicio de su cargo, tiene el poder de definir cuáles son las prioridades sobre las que trazarán aquellas.⁹³ Aunque siempre se supondrá que éste actúa bajo lo que él considera una gestión correcta.

A la eficacia, suele relacionársele en el terreno de la administración pública moderna con la incorporación de tecnologías (gobierno electrónico o *e-government*) al quehacer administrativo (que suponen el hallazgo de respuestas de manera rápida y adecuada a las preguntas de los administrados y a la optimización de procesos internos), y con la adopción de métodos de trabajo más transparentes y participativos; involucrando así a la legitimidad de la actuación administrativa, que es censor de la eficacia.

Otro punto interesante encontrado en la eficacia aplicada al campo de la administración pública, es el vínculo que guarda con el concepto de eficiencia,

⁹² LIMÓN ROJAS, Miguel. *La Modernización de la Administración Pública: Participación ciudadana y transparencia*, en RAP Número 82, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, Enero- Junio 1992, pág. 167. Disponible en Internet: www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_82_1992.pdf, consultada el 26 de marzo de 2011, 16:43 hrs.

⁹³ Vid. Supra, pág. 4 y 5.

aplicados ambos tanto en procesos internos y externos de la administración, cuyos resultados son revelados económicamente.

En todo caso, ambos conceptos, eficacia y eficiencia, son lineamientos que instrumentan la organización de las agencias de gobierno, ya que “al menos parecen ofrecer normas de la acción correcta.”⁹⁴

El concepto de Modernización es entendido por Osvaldo Cruz Villalobos en los siguientes términos:

(...) la modernización se entiende como un proceso de cambio que se orienta a la adaptación de las instituciones públicas al entorno, esto significa a las necesidades de la sociedad en general, grupos organizados, sector empresarial, tendencias internacionales que inciden en su funcionamiento y desempeño.⁹⁵

3.4.2. La Eficiencia.

La eficiencia como criterio para la planeación de políticas públicas, ha tomado un papel preponderante en la actualidad, pues responde en forma lógica a la poderosa influencia de la economía liberal en la administración pública.

El nexo entre la eficacia y la eficiencia, como se indicó anteriormente, es muy estrecho: mientras la primera se refiere a la obtención de resultados esperados conforme a una organización creada para ese efecto, la eficiencia se orienta a la misma consecución de esos objetivos, pero sin dejar de soslayo que la organización será eficiente mientras menos recursos se usen para el logro de objetivos; es decir, se busca que el presupuesto para el desarrollo de las

⁹⁴ HARMON Michael M. y MAYER Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. (Estudio introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes), FCE, México, 1999, pág. 444.

⁹⁵ CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo, op.cit., pág. 83.

operaciones de la organización gubernamental se mantenga lo más intacto posible. Y no sólo eso, es su criterio también el maximizar los beneficios obtenidos.

En este sentido, cobra importancia la reingeniería de sistemas, o configuración, basada en el reordenamiento de los elementos organizacionales, previo análisis, según sus atributos, funciones y competencias.

La eficiencia y su relación con la eficacia (o efectividad), es uno de los vectores normativos de la administración pública. Cruz Villalobos señala que la combinación de ambos principios, constituyen “las condiciones básicas para la operación de un sistema de gestión de la calidad en los servicios públicos.”⁹⁶

En relación con el mercado, legislativamente la eficiencia se encuentra contemplada en la LFCE, al señalar en su objeto el funcionamiento eficiente de los mercados y bienes y servicios⁹⁷.

La LFPA, en el artículo 69-E, señala que la COFEMER es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía⁹⁸, cuya tarea es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, para

⁹⁶ Ibid., pág. 64.

⁹⁷ Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

⁹⁸ Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa (...).

Es notable que hasta antes de la publicación de la reforma a este primer párrafo del artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012, el precepto señalaba que la COFEMER era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la cual ya no existe.

que éstas generen **beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio** para la sociedad.⁹⁹

En cuanto al ejercicio de la administración, nuevamente la eficiencia es contemplada en la LFRASP, al señalar que los sujetos a esta Ley, deben desempeñar sus empleos cargos o comisiones, salvaguardando (entre otros), este principio¹⁰⁰.

La LAASSP, considera a la eficiencia en la planeación, programación, presupuestación y gasto¹⁰¹, entre otros rubros.

La eficiencia es una pauta de acción para la organización pública, que recaerá más bien en una aproximación en términos económicos, y un criterio de actuación de la administración pública, es decir, un deber hacer en términos jurídicos(es por ello que se encuentra normado por varios, aunque no todos los ordenamientos legales).

⁹⁹ El segundo párrafo del artículo 45 de la LFMN representa también un ejemplo evidente de la relación costo-beneficio, al hacer referencia a los beneficios y costos potenciales de los anteproyectos de las normas: *Artículo 45. (...)*

Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma (...)

¹⁰⁰ *Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

¹⁰¹ *Artículo 24.- La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.*

Roldán Xopa confirma que hay cierta indeterminación en el concepto en comento, al señalar las características que se atribuyen al concepto de eficiencia, ya que lo encuadra dentro de los *conceptos jurídicos indeterminados*:

(...) es un criterio de evaluación de resultados y de conductas, es formulable por el conocimiento, existen diversas posibilidades de formulación, puede ser cuantificable, y se predica de funciones, conductas y situaciones o estados de cosas.¹⁰²

Por esta diversidad de posibilidades *de formulación*, la eficiencia no debe ser entendida a ultranza, es decir, que la administración pública considere que se deben de crear instituciones adicionales a las que ya hay para lograr la eficiencia, pues se debe buscar el logro de este principio con elementos de la administración ya dados, es decir, se debe actuar también eficazmente. El mismo autor señala las tres vertientes que se despliegan en la actuación de los órganos administrativos bajo términos de eficiencia:

(...), la eficiencia es el objetivo o finalidad de la función (lograr una situación eficiente), el criterio de orientación de esas funciones (eficiencia como directiva) y la característica de la función misma (función eficiente).¹⁰³

Una vertiente de la eficiencia es la desregulación¹⁰⁴, pues ésta supone aislar o modificar los elementos que entorpezcan el ejercicio ágil de la administración pública, tanto en los costos como en los procesos. Así, la desregulación se manifiesta en la simplificación y codificación de normas y regulaciones, y en su caso, la eliminación. La eficiencia se presenta en su idoneidad característica en los instrumentos jurídicos, mediante los procesos señalados de desregulación.

¹⁰² ROLDÁN Xopa, José. *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford University Press, México, 2008, pág. 288.

¹⁰³ *Ibid.*, pág. 289.

¹⁰⁴ *Vid. Infra.*, pág. 55 y sigs.

La eficiencia es una derivación de la racionalidad, la cual también es un criterio económico (que intenta que disminuir el dispendio de los recursos que aporta el ciudadano al trascender al ámbito administrativo, al descartar trámites y regulaciones redundantes. En administraciones más sofisticadas implica también la optimización de las compras de gobierno, la optimización de bienes inmuebles, la racionalización de su flota automotriz y la reducción de consejos de administración¹⁰⁵). La racionalidad debe ser tratada en conjunción con el criterio de utilidad.

El criterio de eficiencia encuentra también consonancia con el de legitimidad frente al ciudadano por parte de los titulares de la administración pública, pues la adecuada gestión del erario público constituye un elemento para lograr la confianza de los gobernados.

En México, el órgano que trata la eficiencia en la gestión pública es la SFP, para lo cual se sirve de dos programas: El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), encaminado a medir el desempeño de los programas, en razón del apego que muestren al Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales; y el Programa Anual de Evaluación (PAE), que se encarga de mejorar la eficiencia en la ejecución de los programas, invirtiendo más en los programas exitosos.

Países con un modelo de Gestión Pública Comunitarista como Francia, buscan la eficiencia mediante la reorganización y la simplificación de procesos internos, y disminución del gasto. La administración francesa busca eliminar

¹⁰⁵ Ya desde este momento se hace referencia específica a los criterios de eficiencia de la administración pública francesa. Ver <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/optimiser/index.html>, consultado el 27 de abril de 2011, 22:45 hrs.

duplicación en los procesos, y mediante el mejoramiento de la gestión, ofrecer mejores condiciones de trabajo.¹⁰⁶ Por ejemplo, la Revisión General de Políticas Públicas (*Révision Générale des Politiques Publiques* –RGPP-), se basa en la reorganización de la administración central y racionalizar la administración descentralizada, para simplificar, para efectuar funciones de apoyo, a través de grupos de apoyo que les dan impulso a las transformaciones.¹⁰⁷

Es evidente la voluntad política del gobierno francés de buscar la eficiencia mediante la reorganización, aún antes de la puesta en marcha de la RGPP, pues se fusionaron tres departamentos de gobierno: la Delegación de Usuarios y Simplificación Administrativa (DUSA), la Delegación para Modernizar la Administración y Organizaciones Estatales (DGMPSE) y la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (ADGE), para convertirse en departamentos de la oficina del Primer Ministro.¹⁰⁸

La eficiencia se refleja en el servicio civil francés en dos vertientes: en la primera, debe buscar que el número de servidores públicos sea directamente proporcional al número de las necesidades ciudadanas, permitiendo que sea posible alcanzar la racionalidad al no generar más empleos (y no pagar más sueldos) de los necesarios; y en la segunda, se manifiesta en el hecho de que los

¹⁰⁶ Ídem, consultado 25 de abril de 2011, 10:21 hrs.

¹⁰⁷ Ver <http://www.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP.pdf>, consultado el 17 de marzo de 2012, 17:56 HRS.

¹⁰⁸ Cf. OECD (2010) *Better Regulation in Europe: France 2010*, OCDE, Paris, 2010, pág. 55. Este reporte llama a Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico ADAE, pero para evitar confusiones con Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), se adoptarán estas siglas.

servidores públicos “posean capacidad de adaptación al entorno”, a la que ya se refería Cruz Villalobos.¹⁰⁹

Hay además, un criterio subyacente al de eficiencia, que es la equidad. Esta nace en función de los beneficios sociales que se pretenden alcanzar, por medio de las políticas públicas de eficiencia, pero es difícilmente medurable por las consecuencias que a continuación se mencionan:

(...) Primero porque los costes se miden más fácilmente que los beneficios, la eficiencia a menudo se reduce a economía (...) Segundo, ya que los costes sociales son más difíciles de medir que los costes económicos, los efectos externos son a menudo ignorados. Cada servicio se concentra en medir su propia eficiencia incluso si los efectos globales no son óptimos. Tercero, los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los beneficios sociales y los esfuerzos para mejorar la eficiencia llevan a la redefinición de criterios de actividad de manera que les permitan ser más fácilmente medibles. La búsqueda por la eficiencia degenera en un juego de números.¹¹⁰

3.4.2.1. Métodos de Evaluación

Como se ha establecido, la administración pública es a grandes rasgos una organización, y toda organización deriva de una planeación o proyecto, el cual debe ser estudiado a conciencia para estructurar las políticas públicas, las cuales deben verificar la concurrencia de dos agentes: los destinatarios del proyecto y los beneficiados.

La eficiencia se identifica con la obtención de beneficios mayores para la sociedad, en comparación con sus costos; sin embargo, el término “beneficios” es

¹⁰⁹ CRUZ VILLALOBOS, op.cit., pág. 79.

¹¹⁰ METCALFE Les y RICHARDS Sue. *La Modernización de la gestión pública*. Serie Administración General. Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1ª ed. en español, Madrid, 1989, págs. 59-60. Disponible en Internet: books.google.com.mx/books?isbn=8470884891, consultado el 6 de mayo de 2012, 17:09 hrs.

muy amplio para poder aplicar exitosamente un método de evaluación que arroje resultados verdaderamente sólidos sobre la eficiencia en términos económicos (y sociales).

A través del análisis siguiente se corroborará que la eficiencia como política pública no es susceptible de evaluación.

En este punto se hace oportuno afirmar que la COFEMER cumple con los elementos para configurarse como política pública¹¹¹, que a continuación se enlistan:

- El propósito explícito de la misma;
- La norma o elemento jurídico que la convierta en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental;
- El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
- La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo;
- Las practicas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por último,
- La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política pública.

Mejía Lira ha establecido el análisis de costo-beneficio y costo-eficacia o efectividad, como métodos de evaluación para las políticas públicas. Sobre el primero señala que:

¹¹¹ CASTELAZO, José R. *La Gestión Pública de la Transparencia*, en RAP No. 107, Vol. 38, No. 1. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, enero-abril de 2003, pág. 58. Disponible en Internet: http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_107_2003.pdf, consultada el 26 de abril de 2011, 18:33 hrs.

(...) es esencial medir los beneficios pretendidos y los no pretendidos, los beneficios tangibles y los intangibles, los beneficios derivados de resultados extra y los beneficios derivados de los recursos ahorrados.¹¹²

Otro método de evaluación propuesto por el autor, y que parece más adecuado para resolver la cuestión planteada, se centra en el análisis de costo-efectividad, que toma como variables de comparación los costos en la implantación de las políticas públicas.

Si bien el proyecto de eficiencia en la regulación que representa la COFEMER es más bien homogéneo, al solicitar resultados de la mayoría de las dependencias de gobierno, que tienen como común denominador la eficiencia obtenida a través de disminuir los costos en la regulación para lograr los máximos beneficios para la sociedad, no puede, sin embargo, ajustarse a la homogeneidad que se sugiere en el empleo de este método, pues no puede valorarse a la eficiencia como una meta a alcanzar a toda costa, (y no porque no sea importante para la agilidad y racionalidad en las operaciones de la administración pública), sino porque la eficiencia debe ser considerada más como un principio *per se* de ésta, de continuidad y regularidad en el servicio público, como señalaba Maurice Hauriou.¹¹³

En lo que es aplicable este método, es en el reconocimiento de que la fijación de objetivos emana de una decisión política; los objetivos a alcanzar que esta decisión pretenda con costos mínimos, no se pueden dar en la realidad concreta nacional, cuando para la conquista de esos fines, el representante del

¹¹² MEJÍA Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pág. 47.

¹¹³ Vid. *Supra.*, pág. 27.

Poder Ejecutivo consideró en su momento la necesidad de crear por decreto la COFEMER.

3.4.3. La Transparencia

La transparencia fundamenta su razón de ser al poner a disposición de los administrados la información que les permita en un momento dado, conocer si la actuación de los titulares de la administración pública ha sido adecuada, es decir, si se ha apegado a los marcos legales.

También se prescribe la transparencia como el remedio contra la corrupción, el abuso de poder, y el ejercicio inadecuado o patrimonial de los cargos y recursos públicos.¹¹⁴

La transparencia está ligada al derecho a la información, consagrado en el artículo 6º constitucional.

Constituye la transparencia al poder ciudadano, pues permite fiscalizar la actuación gubernamental “al limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad”¹¹⁵, dicho lo cual, es adecuado remitirse a la idea de que la transparencia ha sido uno de los pilares ideológicos que permitieron la concepción del concepto de Derecho Administrativo Moderno. La transparencia también es un rasgo característico de los estados democráticos, al permitir la participación ciudadana en la configuración de políticas públicas. Esta participación ciudadana

¹¹⁴ CAMPUZANO Paniagua, Gabriel. *La necesidad de la transparencia en la Administración Pública mexicana*, en RAP No. 107, Vol.38, No. 1. Instituto Nacional de Administración Pública, México, enero-abril de 2003, pág. 43 Disponible en Internet: http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_107_2003.pdf, consultada el 28 de abril de 2011, 18:15 hrs. Es preciso señalar que, como medida para el combate a la corrupción en nuestro país, se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

¹¹⁵ CASTELAZO, José R., op.cit., pág. 60.

se logra gracias a la consulta pública, la cual, mediante la evaluación ciudadana, permite al gobierno estudiar las expectativas ciudadanas para ejecutar las transformaciones en la administración.

La transparencia es un patrón de acción, ya que involucra el hecho de que el Estado, de manera sistemática, haga manifiesta su tarea administrativa, proporcionando información accesible a los particulares, de manera que logren llevar a cabo el escrutinio ciudadano, para alcanzar el *Balance Social*¹¹⁶. El principio en comento, encuadra por entero dentro de los rasgos del Derecho Administrativo Moderno, porque busca la realización de la legitimidad de la que se carecía en el inicio en el desarrollo del Derecho Administrativo; además de contar con instrumentos legalmente establecidos que permiten a los ciudadanos el acceso a la información pública gubernamental.

En el derecho a la información subyacen tres prerrogativas: “las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas (...) extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino también a la “recepción”¹¹⁷ de información e ideas por cualquier medio. El derecho a la información, como garantía ciudadana, tiene entonces dos vertientes: la primera es la potestad positiva del gobernado para realizar las tres acciones en las que se despliega el derecho a la información;

¹¹⁶ Arellano Gault señala que este *pretenderá crear un sistema de información y evaluación (...) involucrando el área social de los actores básicos de la organización haciendo cada vez más corresponsable a la organización con su medio (...)* Ver ARELLANO GAULT, David. *Gestión estratégica para el sector público: Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Sección de obras de Administración Pública, FCE, México, 2004, pág. 241.

¹¹⁷ LÓPEZ-AYLLÓN Sergio “El Derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 163. Disponible en internet: www.bibliojuridicas.org/libros/1/7/5.pdf, consultado el 27 de abril de 2011, 17:24 hrs.

la segunda consiste en una libertad negativa perfecta para que el Estado no impida al gobernado a buscar, difundir y recibir información.

La transparencia se vuelve cada vez más asequible con el nacimiento del gobierno electrónico o *e-government*¹¹⁸, ya que sólo basta tener al alcance una computadora conectada a Internet, para acceder a un sinfín de información gubernamental, tal como estructura orgánica de las dependencias de gobierno, formalidades y status de trámites, regulaciones, reportes, estadísticas, etc.

La información pública, que puede ser consultada en el contexto de la transparencia y derecho a la información tiene, no obstante, sus excepciones. La información reservada, es aquella cuya revelación podría devenir en riesgos para la seguridad nacional, la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales, la estabilidad financiera del país, etc., de conformidad con los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG¹¹⁹.

¹¹⁸ Vid. *Infra.*, págs. 60 y 61.

¹¹⁹ Artículo 13. *Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:*

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. *También se considerará como información reservada:*

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

La información que puede ser proporcionada por cada dependencia, está señalada en el artículo 7 de la LFTAIPG¹²⁰; y las responsabilidades de los

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

¹²⁰ Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

servidores públicos que entorpezcan el buen desarrollo del derecho a la información, se encuentran en el artículo 63¹²¹ del mismo ordenamiento.

Como se puede constatar, la tríada consistente en buscar, recibir y difundir opiniones, informaciones e ideas, vislumbra una actividad ciudadana más activa, es decir, el poder ciudadano se produce; y cuando éste además recibe una acción protectora del Estado más extensiva, se establece el derecho a la información como *derecho social fundamental*.

La certeza y la confianza, desarrolladas en el marco de la transparencia, generan legitimidad, lo que a su vez se traduce en gobernabilidad; ello permite llevar a cabo sin contratiempos las políticas públicas planteadas por la administración pública.

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público

¹²¹ Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

La transparencia coadyuva en el plano económico a incentivar la inversión, al generar certeza en la regulación con repercusión comercial.

El binomio conformado por la transparencia y el derecho a la información facilita la rendición de cuentas, haciendo más evidentes los alcances de la legitimidad. Por ello, la rendición de cuentas debe ser un actuar positivo, es decir, ser una pauta de acción de la administración pública.

En Francia, la rendición de cuentas se exterioriza en la producción de reportes, estudios y documentos, que se actualizan mensualmente en el sitio de *modernisation.gouv.fr.*, y de publicaciones dirigidas a la administración, a otros involucrados en la modernización del Estado, a la prensa y a los líderes de opinión. Además, el equipo de Innovación de la DGME hace un seguimiento de las 15 medidas de simplificación que se adoptaron desde 2009¹²², cada seis meses; mientras que el encargado de producir informes sobre las transformaciones de cada ministerio es el Servicio de Consejo de la DGME. De esto se trata una política pública de rendición de cuentas estructurada de manera eficaz y comprometida.

3.4.4. Regulación y Desregulación.

El rubro de la regulación y desregulación es importante en el tratamiento de este trabajo, porque en la regulación presente en el Derecho Administrativo Moderno se producen los principios anteriormente vistos (eficacia, eficiencia, transparencia); esto permite conjeturar que una regulación que cumple con estas

¹²² Cf. LA DGME: *équipes et expertises au service de la transformation de l'état* Disponible en Internet http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/DGME_Plaquette_01.04.10.pdf, pág. 4, consultado el 17 de abril de 2012, 17:39 hrs.

pautas de acción, devendrá en una gestión pública responsable, al no imponer mayores cargas al ciudadano que requiere hacer uso de la maquinaria administrativa del Estado para cumplir con una obligación u obtener un aprovechamiento.

La regulación es una de las relaciones jurídicas del derecho administrativo, pues el Estado, en su función administrativa “se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas de convivencia (...), teniendo a su alcance los diferentes medios que se desprenden de la norma.”¹²³

La regulación es un instrumento para llevar a cabo las políticas públicas porque “tiene pretensiones de guía y sobre todo de justificación, debe reflejar de manera neutral las motivaciones que subyacen al tipo de relación social que pretende regular.”¹²⁴

Fernando Ramírez Hernández define a la regulación desde el punto de vista económico como:

(...) la intervención gubernamental por medio de una política pública (puede ser una norma, ley, control de precios), cuyo objetivo es modificar la conducta de los participantes en una actividad económica específica. La aplicación de una regulación, supone, el aumento de bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir la falla del mercado a la cual se dirige la acción gubernamental. ¹²⁵

¹²³ BÉJAR RIVERA, José Luis. *Curso de Derecho Administrativo*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2007, pág. 29.

¹²⁴ LARRAÑAGA, Pablo. *Regulación: Técnica jurídica y Razonamiento económico*, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 143.

¹²⁵ RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Fernando. *La política de competencia y el proceso de regulación en México*, pág. 193. Disponible en internet: books.google.com.mx/books?isbn=8469068172, 28 de enero de 2011, 19:03 hrs.

La regulación, al proyectar sus objetivos hacia el bienestar social amenazado por las fallas del mercado, bien puede decirse que se erige en el interés social, un principio enarbolado por la administración pública.

La regulación administrativa arregla el nexo que existe entre el gobernado y la administración pública, al otorgarle al particular un beneficio o imponerle una obligación mediante formalidades como autorizaciones, permisos, avisos, etcétera. Supone también, una medida de control indirecta de los administrados, debido a la concentración de información.

Las regulaciones, según sea el caso, pueden ser formalizadas como Decretos, Reglamentos, Circulares, Avisos, Acuerdos, Resoluciones, Normas Oficiales, Lineamientos, Reglas de Operación, etc. En Francia, como leyes, ordenanzas, decretos-ley, decretos, fallos, decisiones, deliberaciones, circulares, instrucciones y avisos.

La COFEMER define a las regulaciones de la siguiente manera:

El Estado emite reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante estas reglas se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía. Por ello, las regulaciones son las reglas o normas emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales.¹²⁶

¹²⁶ ¿Qué es la Regulación? Disponible en Internet: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89>, consultada el 28 de abril de 2011, 20:07 hrs.

En la actualidad, la regulación en los estados modernos tiene las siguientes restricciones:

- Limitan y condicionan los alcances de sus políticas frente a las políticas de otros países (...)
- La sensibilidad de las políticas internas al cambio económico y político internacionales es mayor en un contexto económico expuesto a la globalización.
- Las condiciones de gobernabilidad son más dependientes de lo que ocurre en otros Estados (...)
- La noción tradicional de soberanía se redefine porque el intenso dinamismo del cambio internacional lo exige (...).¹²⁷

La desregulación no implica, como pudiera pensarse, una falta de normatividad, sino que involucra la necesidad de que el Estado lleve a cabo la tarea de la administración, sin mayores contratiempos o trabas legales para los sujetos a quienes sirve, es decir, a los gobernados. Así, para hacer más fácil y ágil el ejercicio de la administración pública, la desregulación puede consistir ya sea en la eliminación de ciertas normas redundantes, la simplificación de normas, o en la codificación de estas. En pocas palabras, significa depuración normativa.

Por las características expuestas, la desregulación es llamada también *tala regulatoria*, y es parte medular de la mejora regulatoria.

3.4.5. Gobierno electrónico o *e-government*

Si bien, el gobierno electrónico claramente no puede constituir un principio, puesto que las ventajas tecnológicas actuales no estuvieron siempre presentes en el desarrollo de la administración pública, (además de que no constituye un fin en

¹²⁷ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo VIII, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2ª ed., México, 2004, pág. 725.

sí mismo), comprende en su naturaleza *ad hoc*, al principio de eficiencia¹²⁸ y al principio de transparencia, optimizando las cualidades de éstas, y brindando ventajas ostensibles tanto a los usuarios, como a los elementos activos de la administración pública.

El gobierno electrónico se inscribe dentro de la *Nueva Gestión Pública*, tendencia que se identifica con la reducción del aparato estatal, lo cual trae como consecuencia ineludible, la reducción del gasto público, principalmente. La *Nueva Gestión Pública*, bajo este planteamiento, tiene una relación directa con la Reforma o Modernización del Estado, del cual se busca que “pueda seguir siendo un actor estratégico en el nuevo mercado globalizado/regionalizado.”¹²⁹

Se optimiza con el gobierno electrónico, la capacidad de respuesta al gobernado, consolidándose en este beneficio, la transparencia y la eficiencia.

Los instrumentos de los cuales se sirve el gobierno electrónico, son llamados *Tecnologías de la Información (TI)*¹³⁰, y comprende sobre todo, a los medios electrónicos (computadoras, principalmente, extendiendo su alcance a los

¹²⁸ Internamente, la eficiencia dentro de las administraciones públicas de México y Francia, respectivamente, se gestiona por el Inventario Federal de Sistemas, que facilita la transferencia de aplicaciones ya existentes, y por DISIC (*Direction Interministérielle des systèmes d'information et de communication*- Dirección Interministerial de sistemas de la información y la comunicación), que también busca la armonización de los proyectos informáticos del Estado.

¹²⁹ BRUNET ICART, Ignasi y GALEANA FIGUEROA E. “La Modernización de la Administración Pública”, en OLIVOS Campos, José René (Coordinador). *La Administración del Estado Contemporáneo*, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 24.

¹³⁰ Las TI son un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información; pueden distinguirse tres tipos: terminales, redes y servidores. En los servidores encontramos los contenidos (la información) y para acceder a ellos necesitamos un terminal (ordenador, teléfono móvil, televisión digital). CRIADO Ignacio et al “La Necesidad de Teoría (s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora” citado por VÉLEZ VALDÉS Mariana, *El Gobierno Electrónico como instrumento de mejora en la Administración Pública: el sistema nacional e-México*, Tesis para obtener el grado de maestra en gobierno y asuntos públicos, UNAM, México, 2006, pág. 20.

teléfonos celulares y otros dispositivos). Otros medios considerados como suministradores de la información, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), son los centros de atención telefónica, correos electrónicos y redes sociales, los cuales deben considerarse como subespecies de los portales de gobierno, ya que son las formas más comunes en las que se despliega el gobierno electrónico, puesto que integran toda la información de las agencias gubernamentales en una sola plataforma informática, o enlazan a sitios web con información más específica.

En la evolución del gobierno electrónico se observan tres etapas: la primera se da a inicios de los años sesenta “con la aparición de equipos de cómputo y de las primeras soluciones informáticas para la ejecución de los procesos internos”¹³¹; la segunda se da en la década de los noventa, con el surgimiento de los primeros sitios web del gobierno o portales; la etapa tercera es “la del gobierno electrónico en la revolución de la información, esto es en la Sociedad de la Información toman impulso las iniciativas globales y se ve la necesidad de reducir la brecha digital(...)”¹³²

Es precisamente el tópico de la brecha digital el que genera más cuestiones en torno al gobierno electrónico. No sólo implica el nulo o deficiente acceso a una terminal de información por las limitantes socioeconómicas o educativas que impiden la entrada a los ciudadanos a la información contenida en los portales gubernamentales, sino que también implica la falta de una correcta estructuración

¹³¹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Mauricio. *Trámites en línea*, Alfaomega Grupo Editorial S.A. de C.V., México, 2009, pág. 13.

¹³² Ídem. Para contrarrestar la brecha digital en nuestro país, se instauró el Sistema Nacional e-México 2010-2015. Dicho sistema está a cargo de la SCT.

de la información¹³³ que permita una navegación ágil y adecuada en los sitios de internet gubernamentales.

Considero, que los países para los cuales la brecha digital continúe figurando como un obstáculo importante para la prestación de servicios públicos, deben adoptar el gobierno electrónico de una manera más gradual, es decir, potenciando otras vías de comunicación con el usuario como el servicio telefónico, el correo convencional, los vídeos explicativos, y la atención personal.¹³⁴

La OCDE remarca la importancia que las necesidades de los usuarios y empresario tienen por encima de las estructuras de gobierno; buscando además que se produzca la reducción de costos y el aumento de beneficios, mediante una mayor integración de información de los servicios y la información; opta también por la conveniencia de los sistemas desconcentrados, para responder mejor a los cambios vertiginosos de las tecnologías de la información.

La misma organización señala en su documento *Policy Brief OECD. The e-government imperative: main findings*¹³⁵ (Informes de Políticas de la OCDE: el imperativo del gobierno electrónico: principales resultados), los principios que deben de ser guía para lograr un gobierno electrónico exitoso:

¹³³ Llamada *Arquitectura de la Información*, es el diseño estructural de un espacio de información para facilitar la conclusión de tareas y el acceso intuitivo al contenido, utilizando metodologías que “permiten organizar los contenidos, para ser encontrados y utilizados por los usuarios, de manera simple y directa.”

Arquitectura de la Información Disponible en Internet: <http://www.sip.gob.mx/arquitectura-informacion/101-arquitectura-de-informacion>, 20 de agosto de 2011, 18:15 hrs.

¹³⁴ Por ejemplo, en Francia el programa *Marianne* se esmera por satisfacer la calidad de la atención al público, basadas en los comentarios y encuestas de este y teniendo en cuenta la hospitalidad y la clara y rápida respuesta al usuario. Ver *Référentiel Marianne (mai 2008)* Disponible en Internet: http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/ReferentielMarianneV2log_10_mai_08.pdf, consultado el 19 de agosto de 2011, 13:30 hrs.

¹³⁵ Cf. OECD *Policy Brief: The e-government imperative: main findings*, marzo de 2003. Disponible en Internet: www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502534.pdf, consultado el 6 de junio de 2011, 16:41 hrs.

En visión y acción política: debe existir liderazgo y compromiso en los niveles político y administrativo para guiar los cambios. El compromiso debe mantenerse aún cuando los progresos tardan en llegar, y trazar planes a futuro. Además el gobierno electrónico debe ser un agente facilitador y no un fin en sí mismo, pues debe integrar las políticas públicas y objetivos para la prestación de servicios.

En marcos comunes y cooperación: quienes están a cargo de las agencias de gobierno deben facilitar la interoperabilidad, trabajando en marcos o plataformas comunes para lograr la eficiencia y evitando la duplicación. En cuanto al financiamiento, se debe ver el desarrollo del gobierno electrónico como una inversión, asegurando a su vez la sostenibilidad de los proyectos, evitando el dispendio e impulsando los máximos beneficios.

En cuanto a la atención al usuario: se debe fomentar el acceso a los servicios gubernamentales en línea, mejorándolos. El usuario debe elegir su forma de enlace con el gobierno, comprendiéndose las necesidades del usuario. El usuario debe participar en la formación de las políticas públicas, para lo cual se requiere información de calidad que facilite los nexos con los ciudadanos para la formación de esas políticas. También debe ser prioritaria la preservación de la privacidad de los usuarios.

En cuanto a la responsabilidad: se contempla dentro de esta a la rendición de cuentas, dejando abierto al público la información sobre la formación de políticas públicas. Igualmente abarca el monitoreo y la evaluación en la

implementación del gobierno electrónico, en tanto su demanda, costos y beneficios.

Entre otras cosas, el gobierno electrónico debe priorizar la obtención de resultados para sectores específicos del sector público. Debe ser un vehículo para lograr la productividad mediante la simplificación administrativa y promover la sociedad de la información.

Son cuatro las modalidades de gobierno electrónico: gobierno a ciudadano, gobierno a empresa, gobierno a empleado y gobierno a gobierno.¹³⁶

¹³⁶ Cabe señalar de antemano, que en las páginas siguientes se pondrá énfasis en las dos primeras formas de gobierno electrónico, puesto que la COFEMER se enfoca en la relación de las agencias de gobierno con los ciudadanos y empresas, en tanto la DGME se enfoca preminentemente en los ciudadanos.

CAPÍTULO IV. LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER)

4.1. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

4.1.1. La creación de la COFEMER.

La mejora regulatoria ha sido definida como:

(...) política pública que tiene como objetivo promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.¹³⁷

El antecedente de la aplicación de la mejora regulatoria más próximo a la implementación de la COFEMER se da en el año de 1989. Este fue el Programa de Desregulación derivado del Acuerdo Presidencial publicado en el DOF el 9 de febrero de ese año, el cual produjo el organismo conocido como Unidad de Desregulación Económica (UDE), dependiente de la SECOFI. La instalación del mencionado programa y su organismo, obedeció a la observación de los ejemplos de desregulación económica sectorial que habían llevado a cabo países como Australia, Canadá, Italia, Holanda, Reino Unido, y sobre todo, los Estados Unidos.

A la publicación de este Acuerdo, se inició la reestructuración sectorial de la economía nacional, la cual incluía la desincorporación de empresas de propiedad estatal, y abría la brecha hacia la inversión de capital privado en sectores estratégicos de infraestructura pública.

La reestructuración de la regulación nacional no sólo emanaba de la visión de corte internacionalista que sobre esta se tenía, sino también del hecho de que

¹³⁷ Antecedentes. 22/09/2010. Disponible en Internet:
<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>, consultado el 21 de mayo de 2011, 14:55 hrs.

México recientemente se había suscrito al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el 25 de julio de 1986 y se preparaba para integrarse comercialmente con América del Norte, en el marco del TLCAN. Estos movimientos respondían al afán de incentivar la apertura económica del país al mercado extranjero.

La restructuración se gestó también sobre la noción de que la regulación se caracterizaba por “imponer controles de precios, limitaba la competencia, elevaba injustificadamente los precios y asignaba de manera ineficiente los recursos.”¹³⁸

La etapa de la UDE que perseguía propiciar la inversión extranjera al minimizar los costos de transacción, engendró leyes esenciales como la LFCE. En el año 1994 se crea la LFPA.

La siguiente etapa en la mejora regulatoria, es la del sexenio presidencial bajo el cargo de Ernesto Zedillo, donde la restructuración regulatoria se debió a la necesidad de recuperación de la crisis económica, y el sector empresarial vio una oportunidad para afianzarse en el plano económico nacional. En el año 1995 el representante del Ejecutivo Federal emitió el ADAE, acuerdo que empezó a definir las perspectivas de la mejora regulatoria, tales como la revisión y simplificación de los trámites empresariales, propuesta de reformas legislativas extensivas a todos los sectores de la economía nacional, entre otras. Asimismo, se creó un Consejo para la Desregulación Económica y aparecen dos figuras en la mejora regulatoria que definieron el perfil actual de esta política pública: el Registro Federal de

¹³⁸ Ídem.

Trámites Empresariales, y el primer programa sistematizado de reforma regulatoria (guillotina o tala regulatoria), es impuesto por primera vez en el mundo.

En cuestión de transparencia, el CDE ponía a disposición del sector privado los proyectos de regulación. Además, a partir de 1998, se publicaba una vez por semana en su página de Internet la lista de perspectivas regulatorias.

En el año 2000, nuevamente el Ejecutivo Federal impulsa una iniciativa de reforma de la LFPA, que concluye la institucionalización de la mejora regulatoria, creando el organismo desconcentrado de la SE llamado Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuyo propósito es “promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad”, de conformidad con el artículo 69-E de la citada ley.

El actual director de COFEMER es Alfonso Carballo Pérez.

Para lograr el propósito de eficiencia, se aplica la política de mejora regulatoria que consiste a *grosso modo* en el análisis del flujo regulatorio, y en la revisión del acervo regulatorio. En estas acciones, mediante la mejora regulatoria se aplica la desregulación, la simplificación administrativa y la emisión de nuevas regulaciones.¹³⁹ La Reforma Regulatoria Base Cero, anunciada en el Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, representa un esfuerzo para llevar a cabo la mejora regulatoria. La RRBC se presentó como “una de las diez medidas para cambiar a México de fondo”, cuyo objetivo es suprimir

¹³⁹ Vid. *Supra.*, pág. 30.

los acuerdos, decretos, oficios o reglamentos, cuya existencia no está demostrada de manera pertinente.

Es de llamar la atención, que a pesar de que la revisión de anteproyectos en materia fiscal no es competencia de la COFEMER¹⁴⁰, se aplicó la mejora regulatoria vía la RRBC en materia hacendaria; por ejemplo, se eliminó la declaración mensual del IETU, se eliminó la declaración anual del IVA y se amplió la vigencia de la firma electrónica a 4 años, por mencionar sólo algunas acciones. Para el año 2010, en el marco del Cuarto Informe de Gobierno, destacan como medidas para la desregulación: la eliminación de siete mil normas administrativas para sustituirlas por tan sólo nueve Manuales Administrativos¹⁴¹ en el Gobierno Federal, la veda regulatoria, la expedición de un Decreto que brinda facilidades tributarias, y medidas de simplificación en importación de tecnología, electrónica, medicinas, entre otras. En suma, según el citado informe, se han derogado más de 12 mil normas, lo que representa un ahorro de 48 mil millones de pesos en trámites, según el mismo informe¹⁴².

Es preciso señalar, por otra parte, que la desconcentración es la nota distintiva del organismo que se trata. Martínez Morales indica en qué consiste la

¹⁴⁰ La LFPA advierte en su artículo 1º su inaplicabilidad en materias de carácter fiscal (que de manera directa se refieran a contribuciones y sus accesorios), responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. La aplicabilidad en materia de seguridad social, es señalada por el artículo 9 de LSS, párrafo tercero:

Artículo 9.- (...)

El Instituto deberá sujetarse al Título Tercero A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para efectos de lo previsto en éste, con las excepciones que la citada ley indica y las correspondientes a los trámites y procedimientos directamente relacionados con la prestación de servicios médicos de carácter preventivo, de diagnóstico, rehabilitación, manejo y tratamiento hospitalarios.

¹⁴¹ Estos Manuales son elaborados por la SFP.

¹⁴² Cuarto Informe de Gobierno. Disponible en Internet: <http://cuarto.informe.gob.mx/resumen-ejecutivo/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/>, consultado el 20 de julio de 2012, 18:54 hrs.

desconcentración administrativa: “consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.”¹⁴³El mismo autor señala que, entre las ventajas de los organismos desconcentrados se encuentran las siguientes:

(...) se dedican a cuestiones técnicas de índole no política. Al contar con competencia y cometidos propios, su actuar es más ágil y, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.¹⁴⁴

Estructura de la COFEMER: Este órgano desconcentrado tiene un Director General, el cual es nombrado por el Ejecutivo Federal. Cuenta además con 5 Coordinadores Generales, además de una Coordinación Ejecutiva y otra de Estados y Municipios. Las Coordinaciones Generales promueven la mejora regulatoria en los organismos descentralizados y dependencias de la administración pública federal. Estas coordinaciones son: Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial; Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos; Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional; Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; Coordinación General de Proyectos Especiales; Coordinación de Estados y

¹⁴³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op.cit., pág. 132. La desconcentración característica de la COFEMER se manifiesta en el interior de la SE, cuando la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SE somete a la consideración de la COFEMER los anteproyectos y las MIR de sus unidades administrativas, de conformidad con el artículo 35, fracción XV del RISE.

Artículo 35.- Son atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto:

(...)

XV.- Someter a la consideración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los anteproyectos de disposiciones jurídico-administrativas y las manifestaciones de impacto regulatorio que elaboren las unidades administrativas de la Secretaría y sus órganos desconcentrados, así como solicitar a dicha Comisión las modificaciones a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

¹⁴⁴ Ídem.

Municipios y la Coordinación Ejecutiva, de conformidad con el artículo 7 del RICFMR¹⁴⁵.

4.1.2. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (PMG).

La MIR es un instrumento que vigila que los anteproyectos regulatorios de las agencias de gobierno cumplan con los criterios de racionalidad, eficiencia económica, legalidad; además, obliga a justificar su necesidad, y su idoneidad o eficacia (es decir, que surta efectos esperados). La MIR es producto del análisis del flujo regulatorio, el cual es una de las vías de la mejora regulatoria en nuestro país.

Su antecedente más remoto se remite al año de 1996, cuando la LFPA es adicionada en su artículo 4-A. Dicho numeral imponía a las dependencias de la Administración Pública Federal la obligación de presentar su MIR a la SECOFI. Bajo este orden de ideas, se adopta un sistema ágil para la desregulación aplicada a normas obsoletas.

1. Definición.

La MIR es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos. La MIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios para la

¹⁴⁵ Artículo 7.- Al frente de la Comisión estará el Titular, quien para el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará de las unidades administrativas siguientes:

- I. Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial;
- II. Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos;
- III. Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional;
- IV. Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio;
- V. Coordinación General de Proyectos Especiales;
- VI. Coordinación de Estados y Municipios;
- VII. Coordinación Ejecutiva, y
- VIII. Dirección de Administración

toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes [sic] y racionales¹⁴⁶.

El formato creado para el análisis de los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios consta de cinco secciones:

- Datos del anteproyecto
- Objetivos y análisis jurídico
- Justificación de acciones regulatorias específicas
- Efectos del anteproyecto e
- Información de apoyo¹⁴⁷

En contraste, las buenas prácticas internacionales señalan seis elementos constitutivos de la MIR:¹⁴⁸

1. Definición del problema y objetivos generales de la regulación.
2. Identificación de las posibles alternativas a la regulación.
3. Impacto de la regulación.
4. Cumplimiento y aplicación de la propuesta.
5. Evaluación de la propuesta.
6. Consulta pública.

La elaboración de una MIR requiere de un análisis jurídico, el cual versa sobre la competencia de la dependencia, y la adecuación del anteproyecto con el sistema jurídico nacional. Además se debe cumplir con un análisis económico, el cual estudia los costos y beneficios potenciales de la regulación, contemplando también otras alternativas para la consecución de la eficiencia.

¹⁴⁶ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio. Disponible en Internet: www.cofemer.gob.mx/APF/Manual_MIR.doc, consultado el 23 de agosto de 2012 a las 13:40 hrs.

¹⁴⁷ Dato disponible en Internet: www.cofemertramites.gob.mx/intranet/cofemertramites/cofemerwebsite/cwMir.asp?PagelD=14, consultado el 28 de mayo de 2011 a las 10:50 hrs.

¹⁴⁸ La MIR. 22/09/2010. Disponible en Internet: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>, consultada el 28 de mayo de 2011, 11:16 hrs.

El artículo 69-H de la LFPA, primer párrafo¹⁴⁹, señala la obligación de presentar la MIR a las dependencias y organismos descentralizados, respecto a anteproyectos de ley, decretos legislativos y los actos administrativos que contempla el artículo 4 de la citada ley, tales como *reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia, y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores.*

Se exime de esta obligación a los organismos señalados cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento a los particulares.

De conformidad con el artículo 69- K de la LFPA¹⁵⁰, desde el momento que la COFEMER reciba los anteproyectos y sus respectivas MIR, tiene la obligación de hacerlos públicos, al igual que los dictámenes que emita, autorizaciones y exenciones (excepto cuando la dependencia u organismo descentralizado pida que no se publique cuando se comprometan los efectos que pretende obtener la regulación. También cuando, previa autorización de la Comisión, y con la

¹⁴⁹ Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal

¹⁵⁰ Artículo 69-K.- La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto correspondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el Diario Oficial de la Federación; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

determinación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo, se pretendan enviar los anteproyectos al Ejecutivo Federal).

Hay cuatro tipos de MIR, señalados en su Manual: De actualización periódica, de alto impacto, de emergencia y de impacto moderado.

La MIR de alto impacto, como su nombre lo indica, tiende a proyectar mas repercusiones en la relación costo-beneficio de la eficiencia, se obtiene al usar la Calculadora de Impacto de la Regulación, la cual es una “Herramienta informática que permite determinar el impacto potencial de los anteproyectos sometidos a consideración de la COFEMER.”¹⁵¹ La Calculadora de Impacto de la Regulación, identifica los siguientes rubros: el proceso económico relacionado con el anteproyecto, el número de consumidores del producto o servicio, la frecuencia con la que se consume el producto o servicio, el número de unidades económicas sujetas a la regulación, la frecuencia con la que los sujetos señalados deben cumplir con la regulación, la actividad económica que afecta la regulación, qué implica la regulación a los sujetos destinados, la identificación del tipo de ordenamiento jurídico a la que pertenece la regulación propuesta, los impactos sobre la competencia y la concurrencia y el impacto sobre sectores específicos.¹⁵² Sin embargo, nada se indica sobre el proceso que realiza la calculadora con los indicadores señalados. El hecho de contemplar los rubros señalados es sólo un intento de realizar la exactitud en las evaluaciones, pero es incompleto cuando no fluye con la consulta pública.

¹⁵¹ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio.

¹⁵² Disponible en Internet: www.cofemer.gob.mx/APF/Instructivo_Calculadora.docx, consultado el 14 de mayo de 2011 a las 12:30 hrs.

La MIR de impacto moderado también hace uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación.

La COFEMER debe emitir el dictamen (parcial, total o con observaciones o con comentarios de expertos en caso de discordancia entre la COFEMER y el organismo) de los actos administrativos, anteproyectos de ley o decretos legislativos, dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

Sólo podrán ser publicados en el DOF, aquellos actos administrativos que cuenten con el dictamen de la COFEMER, con excepción de que legalmente se haya eximido o no se emita dictamen en el término de treinta días hábiles a la recepción del anteproyecto y su MIR.

En el reporte de la OCDE del 2004, *Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform* (México: Progreso en la implementación de la Reforma Regulatoria), se ha reconocido que la calidad del manejo de la MIR no es adecuado¹⁵³. Sin embargo cumple, aunque deficientemente, el criterio de transparencia tan socorrido por esta organización, al poner a disposición del público los anteproyectos regulatorios y su respectiva MIR, mediante el portal de la MIR, www.cofemermir.gob.mx.

Por su parte, el PMG se encuentra dentro de la agenda de Mejor Gobierno del Gobierno Federal, tendiente a “Asegurar que los bienes y servicios que se prestan sean de la mejor calidad” y “Lograr que sus instituciones sean

¹⁵³OECD (2004) *Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria: avances de la implementación en México (síntesis)*, pág. 24. Disponible en Internet: <http://www.cua.uam.mx/biblio/ueas09P/ueaarticulos/RevisionessobreLasMejoras.pdf>, consultado el 7 de septiembre de 2012; 20:02 hrs.

efectivas”.¹⁵⁴ Es decir, este programa busca que los servicios gubernamentales generen un valor agregado para el usuario. También abarca las competencias de los servidores públicos en relación al usuario, haciendo énfasis en los tiempos de espera. En su ejecución participan delegados y comisarios de la SFP, los OIC y los Grupos Técnicos del programa. Para que el ciudadano esté más enterado e involucrado con este programa, es necesario que la SFP tome el elemento mercadotécnico¹⁵⁵ de la *Nueva Gestión Pública*.

El órgano que coordina el PMG es la SFP y no la COFEMER. Sin embargo, dichos entes gubernamentales coinciden en llevar a cabo la RRBC.

4.1.3. El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y otros sitios web de la Administración Pública Mexicana.

La Agenda de Gobierno Digital (AGD) es establecida en nuestro país para trazar los planes de acción encaminados a lograr un gobierno más eficiente, y elevar la calidad de los servicios públicos, mediante el uso de las TI.

El RFTS representa el elemento de transparencia de la COFEMER, el cual permite la consulta en la página de Internet de la COFEMER de los elementos constitutivos del trámite que pretende realizar, proporcionando así a los ciudadanos de la certeza de que no se les pedirá más que lo que se encuentre publicado en el RFTS, conforme al principio de reserva de ley.

¹⁵⁴ Disponible en Internet: www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg, 15 de marzo de 2012, 10:22 hrs.

¹⁵⁵ El *Marketing Social* toma en cuenta “las consideraciones relativas al comportamiento esperable”. Ver MUÑOZ Manchado, Andrés, “Políticas públicas y modelos de gestión de organizaciones” en BAÑÓN i Martínez, Rafael (Compilador). *La evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2003.

Se crea el RFTS en el marco de la emisión del ADAE, cuyo antecedente es el Registro Federal de Trámites Empresariales, cuya vigencia inició en 1995.

Para el año 2000, año de la reforma a la LFPA, se designa en este ordenamiento que la COFEMER administrará este registro, de acuerdo con el texto de la fracción III del artículo 69-E¹⁵⁶.

El RFTS pasó por tres períodos que presentaron un incremento de trámites:

a) Del año 2000 al 2003. En el 2000 inició operaciones el RFTS, el cual publicaba solamente de trámites empresariales, y después las dependencias y organismos descentralizados se vieron obligados a inscribir sus trámites. b) Del 2003 al 2009 se produjo un resultado absoluto de 927 trámites, debido a que entre los años 2003 y 2005 se depuró la información contenida en el registro, y aparecieron nuevos trámites que ya se aplicaban. c) Del 2005 al 2009 el inventario de trámites pasó de 3034 a 3464 trámites, de los cuales el 27% corresponde a trámites creados por ordenamientos expedidos antes de 2003 que las dependencias no habían inscrito.¹⁵⁷

El RFTS es regido por el artículo 69-M de la LFPA, el cual define los requisitos que deben presentar cada dependencia y cada organismo descentralizado para el registro de trámites, los cuales son los siguientes:

¹⁵⁶ Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;

¹⁵⁷ Evolución del RFTS. 22/09/2010. Disponible en Internet:

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=41>, consultado el 29 mayo de 2011, 11:27 hrs.

- I.** Nombre del trámite;
- II.** Fundamentación jurídica;
- III.** Casos en los que debe o puede realizarse el trámite;
- IV.** Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera;
- V.** El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- VI.** Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite, salvo los datos y documentos a que se refiere el artículo 15;
- VII.** Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta;
- VIII.** Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A, en su caso;
- IX.** Monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;
- X.** Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan;
- XI.** Criterios de resolución del trámite, en su caso;
- XII.** Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;
- XIII.** Horarios de atención al público;
- XIV.** Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas, y
- XV.** La demás información que se prevea en el reglamento de esta ley o que la dependencia u organismo descentralizado considere que pueda ser de utilidad para los interesados.

Es de llamar la atención el hecho de que el mismo artículo, en su penúltimo párrafo¹⁵⁸ manifiesta que es factible la exención de presentar los requisitos ya asentados cuando se trate de trámites específicos para personas físicas sin actividad empresarial, previo acuerdo publicado en el DOF, ya que contrariaría el interés general al acercar al grueso de la población a la incertidumbre en la presentación de trámites por la omisión de la determinación específica de esos datos.

Es necesario apuntar que la LFPA restringe el ámbito de aplicación de la COFEMER en su artículo 1º, por lo tanto el RFTS contemplado en esa ley, y cuyo manejo es atribuido a dicha Comisión, no contempla tampoco y por consecuencia: la materia fiscal, tratándose de contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, la responsabilidad de los servidores públicos, la justicia agraria, la justicia laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Además, el RFTS no abarca tampoco actos procedimientos o resoluciones de la SEDENA y la SM, ni los procedimientos de contratación que lleven a cabo las dependencias.

El texto del artículo 69-Q de la LFPA¹⁵⁹, pretende fortalecer los principios de transparencia y certeza tratados en el inicio de este apartado, al no permitir que las dependencias y organismos descentralizados apliquen trámites no inscritos en

¹⁵⁸ Artículo 69-M.- (...)La Comisión podrá eximir, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la obligación de proporcionar la información a que se refiere este artículo, respecto de trámites específicos que se realizan exclusivamente por personas físicas, cuando éstos no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial.

¹⁵⁹ Artículo 69-Q.- Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo (...)

el RFTS, (excepto si los trámites: están previstos en ley o reglamento emitido por el Ejecutivo Federal; si las dependencias u organismos apliquen dentro de los sesenta días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tenga su fundamento o modifique su aplicación; si se puede causar un perjuicio a tercero con interés; si su no aplicación puede devenir en un grave perjuicio; y los que los interesados presenten para obtener una facilidad o servicio).

El enlace de RFTS, que se encuentra en el sitio web de COFEMER, posee un buscador que tiene como criterio de búsqueda la unidad administrativa a la que corresponde el trámite que se requiere localizar, lo cual es contrario a los principios que marca la OCDE llevar un gobierno electrónico exitoso¹⁶⁰, pues señala que el ciudadano no debe tener la necesidad de conocer la estructura administrativa para conocer la información que en materia de trámites se requiere.

La rendición de cuentas en materia de desregulación, vía la eliminación de trámites, se encuentra en la página matriz del RFTS, que es www.cofemer.gob.mx, señala el número de trámites eliminados a la fecha, los existentes a la fecha y los más consultados. La información sobre los frutos rendidos de la tala regulatoria¹⁶¹, se encuentra a su vez en la página de Internet de la SFP, a través del *Contador de Normas, Trámites y Servicios Eliminados*.

¹⁶⁰ Vid. Supra., págs. 61 y sigs.

¹⁶¹ El lineamiento Quinto del Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012, señala que para el efecto se tomarán en cuenta los siguientes criterios: I. Eliminación del Trámite; II. Transformación de un Trámite con resolución en Aviso; III. Eliminación de Requisitos; IV. Establecimiento o Reducción de Plazos; V. Establecimiento de Afirmativa Ficta;

En el portal de internet de la COFEMER, se cuenta con unas ligas o *links*, a través de las cuales se puede consultar las regulaciones y los trámites según la dependencia de gobierno, y unidad administrativa, aunque también se pueden buscar con el criterio de palabra libre. Para la identificación de los trámites, se cuentan con las *homoclaves*, conformadas por las siglas de la dependencia y dígitos que permiten una identificación de los trámites hasta cierto punto eficiente.

En respuesta al criterio de participación ciudadana o consulta ciudadana que marca la OCDE, es de reciente integración (apenas del segundo semestre del año 2011), en el link o liga correspondiente al PMR 2011-2012, la invitación a que los ciudadanos plasmen sus propuestas de desregulación por instancia gubernamental.¹⁶²

Por otra parte, el programa de la COFEMER solamente tiene conexión constante con la administración pública centralizada a través de los cuerpos legales que ésta, por medio del Titular del Ejecutivo Federal, ha expedido. Aunque no es un ordenamiento legal, se destaca la RRBC, la cual forma parte del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, expedido el 2 de septiembre de 2009, informe que, como los demás, representa las directrices de la administración pública federal.

VI. Presentación del Trámite en Medios Electrónicos; VII. Reducción de Periodicidad de Presentación del Trámite; VIII. Ampliación de la Vigencia del Trámite; y X. Otro.

¹⁶² Esta incorporación se presentó por la publicación del Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012. Las instancias de gobierno a las cuales es posible enviar una propuesta de desregulación están: SECTUR, SAGARPA, SCT, SE, SEDESOL, SEGOB, SEMARNAT, SENER, SEP, SHCP, SFP, SRA, SER, SSA, SSP, STPS, IFAI, IMSS, INFONAVIT, INMUJERES, ISSSTE, NOTIMEX, PDC, PGR, CJEF, CONAVI, CONACYT y CDI.

Otros sitios web creados para promover la transparencia en la administración pública son:

www.gob.mx Este sitio admite hacer búsquedas especializadas sobre temáticas referentes al gobierno mexicano, y tener acceso a trámites y servicios al acceder a una cuenta personal (nube de servicios); permite acceder a noticias, imágenes y videos; resalta las etiquetas con las búsquedas más frecuentes. Esta página web es operada por la SFP y no por la COFEMER, porque la transparencia, no sólo de las regulaciones y trámites, sino de toda información concerniente al gobierno, es una labor de alcances más amplios como política pública. Se encuentra en funcionamiento desde el 2011.

www.rupa.gob.mx es el sitio del Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), cuyo propósito es:

(..) simplificar a los usuarios la acreditación de la personalidad ante una dependencia u organismo descentralizado que surtirá efectos en los trámites que realicen ante otras instituciones de la administración pública federal.¹⁶³

www.ventanillaunica.gob.mx es el sitio que ayuda a la agilización y simplificación de los procesos de gestión referentes al comercio exterior. El proceso se resume en cuatro pasos: registro de información de importación, exportación o transito de mercancías mediante la FIEL; envío de información a las oficinas de gobierno para su aprobación y autorización; cálculo y dictamen de impuestos para proceder a su cobro, y por último, la presentación de un formato

¹⁶³ Destaca Morelos por implementar el Registro Único de Personas Acreditadas, 5/03/2012. Disponible en Internet: http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not_id=489, consultado el 29 de marzo de 2012. Este sitio sí es operado por COFEMER, tiene incidencia en 343 trámites.

simplificado por parte del transportista, mientras el verificador de aduana consulta la información mediante un dispositivo digital portátil y libera la mercancía. Este sitio es operado por el SAT.

portaltransparencia.gob.mx enlista toda la información estructural de las agencias de gobierno, presente en todos los sitios web de cada una de las 276 dependencias del gobierno federal.

www.normateca.gob.mx es el sitio que permite acceder al marco normativo del gobierno federal, agrupado por tópicos de interés. A través de este sitio se pueden consultar las leyes, acuerdos, normas reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de aplicación general en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El sitio es administrado por la SFP.¹⁶⁴

La *NGP*, que enmarca los elementos de la administración pública moderna, desarrollados en el apartado 3, es dirigida en México no por la COFEMER, sino por la SFP, a través de una subsecretaría del mismo nombre. La COFEMER sólo lleva a cabo, a *grosso modo*, la revisión y depuración de la regulación existente y la simplificación administrativa, labores que implican sólo dos de varios aspectos de la *NGP*, ejercida en la base constituida por el Derecho Administrativo Moderno.

¹⁶⁴ Su sustento legal es el Acuerdo para la difusión y transparencia del marco normativo interno de la gestión gubernamental, emitido en conjunto por la SHCP y la SFP.

4.1.4. La COFEMER y la mejora regulatoria en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

El ingreso de nuestro país a la OCDE¹⁶⁵ respondió a un paquete de cambios para colocar a México en el camino de la modernización económica, impulsada en el sexenio al mando del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Pactado ya el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México buscaba al ingresar a la OCDE, atraer la inversión extranjera y promover el desarrollo económico, mediante la certificación de las políticas públicas e impulsar reformas futuras.

Si el TLCAN había traído a Estados Unidos y Canadá la oportunidad de afianzar su relación con México al conocer mejor su estrategia de desarrollo, la entrada de México en la OCDE suponía la influencia del exterior en las políticas públicas nacionales, fortalecida por el sistema de *peer pressure* (presión de grupo), que funciona como un poderoso incentivo para mejorar las políticas públicas, y que produce instrumentos para acuerdos internacionales, decisiones y recomendaciones, en áreas donde los acuerdos multilaterales son necesarios para que cada país progrese en la economía globalizada¹⁶⁶.

La reforma regulatoria se implementó en México de manera más institucionalizada, con la adhesión de nuestro país a la OCDE, que definió hacia el

¹⁶⁵ La solicitud de adherirse a la organización se hizo en el año de 1993, se dictaminó la admisión por el Consejo el 15 de abril de 1994 y el Senado aprobó el documento de adhesión en mayo del mismo año, el cual llevó por título "Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos."

¹⁶⁶ Cf. OECD (2007/2008). *The OECD.2007/2008. Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD, Paris, 2008, pág. 7.

año 2000, (con la reforma de la LFPA), la política regulatoria nacional con la creación de la COFEMER. El grupo especial de políticas regulatorias de este organismo convocó a unas reuniones en marzo del 2003, en las cuales se determinó que se monitoreara la implementación de las políticas recomendadas desde el año de 1998, con el PMR.

Un hecho que caracteriza a la COFEMER de organismos similares de mejora regulatoria adscritos a la OCDE, es que esta Comisión envía todas las propuestas de regulación a la organización.

Tal parece que la OCDE estima que la implementación de la reforma regulatoria permite a los países adaptarse mejor a las exigencias del mundo globalizado, y mejorar los niveles de vida de la población. Para ello, los países miembros de la OCDE deben tener políticas flexibles que permitan implementar esos cambios. Por supuesto, una de las principales metas que la OCDE busca en mejora regulatoria, es que México fije la apertura del mercado nacional al mercado exterior.

Esta cuestión se confirma al revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁶⁷:

En el reporte de la OCDE del año 2004, *Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform*, señalaba que el juicio de amparo es un obstáculo para llevar a

¹⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *OBJETIVO 5 Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos (...)* Estrategia 5.3 *Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria. Mejorar la regulación y hacerla más expedita mediante la ampliación de los SARES en los municipios del país, reduciendo trámites y agilizando los tiempos de respuesta en la apertura de negocios.* Disponible en Internet: <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>, consultado el 5 de julio de 2012, 13:57 hrs.

cabo las decisiones administrativas, debido principalmente a los retrasos que la suspensión en materia de amparo implica para la toma de decisiones. De hecho, sugiere que la reforma judicial es clave para apreciar mejor la reforma regulatoria. De esta forma, la organización busca profundizar su injerencia en las instituciones de los países miembros, en este caso, en el sistema judicial mexicano.

La organización reconoce la falta de aplicación de la mejora regulatoria en materia fiscal, tal como queda plasmado en el artículo 1º de la LPFA.

Por otra parte, la estrategia de regulación, la RRBC¹⁶⁸ es asumida por el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, desde el Tercer Informe de Gobierno en el año 2009, como una de las “diez medidas para cambiar México”. Es esta política pública el punto referencial que toma la OCDE para estimar el avance en reforma regulatoria en nuestro país. Más recientemente, en el año 2010, el Presidente de la República señaló respecto a la mejora regulatoria “que envió una carta a todas las dependencias federales para que presenten un listado de la normatividad indispensable para su revisión en el entendido de que las demás serán derogadas”¹⁶⁹, el 22 de diciembre de 2009.

El 11 de enero de 2011, José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE y Bruno Ferrari, presentaron la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de los trámites estatales y municipales e impulsar la Competitividad de México*. El secretario afirmó que esta “nueva herramienta es uno de los resultados más importantes del Programa de Cooperación de la OCDE con la SE y que contó con

¹⁶⁸ Vid. Supra., pág. 66.

¹⁶⁹ “Reforma Regulatoria “base cero”, prioridad para FCH”. El Economista, México, 12 de enero de 2010.

la participación de estados y municipios.”¹⁷⁰. Cuenta con 24 acciones de alto impacto para impulsar la competitividad económica.

El objetivo de la *Guía* es proporcionar un manual a servidores públicos estatales y municipales con una lista concreta de 24 acciones de alto impacto que pueden ser implementadas en el corto plazo para mejorar los procesos de trámites de Apertura de una Empresa, Permiso de Construcción, Registro de Propiedad, Licitación, y para mejorar el acceso a la información y la transparencia regulatoria y la eficiencia para la gestión de los trámites.¹⁷¹

Es necesario señalar que esta guía busca impulsar la competitividad económica del país, por la naturaleza de trámites que acopia. Es decir, es una guía dedicada a los emprendedores del país.

4.1.5. Cumplimiento de criterios del Derecho Administrativo Moderno

La eficacia: La eficacia requiere, indefectiblemente, la constatación de resultados. Por ello, la COFEMER además de exponer los trámites en el RFTS, hace lo mismo con las regulaciones que serán emitidas, reformadas o abrogadas, en su sitio de internet, para que puedan ser calificadas por los sectores poblacionales interesados, proporcionando el objetivo y la justificación de las acciones de mejora regulatoria, en el marco de los PMR; dando lugar así a la consulta pública y a las MIR's como elementos destinados a revisar la eficacia de las regulaciones.

¹⁷⁰ Reconoce OCDE compromiso del Gobierno de México con la mejora del marco regulatorio.

Disponible en Internet: <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/6462-reconoce-ocde-compromiso-del-gobierno-de-mxico-con-la-mejora-del-marco-regulatorio>, consultada el 10 de julio de 2011, 14:30 hrs.

¹⁷¹ Ídem.

En cuanto a la rendición de informes al Congreso, el titular de la COFEMER tiene señalada esa obligación en el artículo 9, fracción XXII del RINCOFEMER.¹⁷²

La eficiencia: En términos de eficiencia, el sistema de gestión de mejora regulatoria de nuestro país no es destacable, pues anterior a la existencia de COFEMER, contábamos con la SCDA y aun contamos con la SFP, que realiza los PMG, la tala regulatoria, y otras encomiendas de la COFEMER.

El trabajo conjunto de los dos últimos, deja mucho que desear en cuanto a su operación, ya que no tienen un vínculo fuerte para coadyuvar a la mejora regulatoria.

La COFEMER es hasta cierto punto, prescindible, pues si nuestra administración trabajara bajo criterios de eficiencia (racionalidad), sólo se hubiera reconfigurado la SFP, y ésta habría tenido un vínculo más estrecho con la SCDA.

La Transparencia: La transparencia en la gestión pública, no implica solamente la facilitación de la información arrojada por los operadores de la administración pública, sino además, implica que esa misma administración proporcione las vías de información adecuadas, para hacer llegar esa información a sus ciudadanos.

La vía más sencilla para acceder a la información pública en nuestro país, es el sitio electrónico del IFAI, que maniobra la información de los órganos y

¹⁷² Artículo 9.- El trámite y resolución de los asuntos competencia de la Comisión, corresponden originariamente a su Titular, quien tiene las siguientes atribuciones:

(...)

XXII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión, un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria;

organismos integrantes de la administración pública federal. En los sitios web de cada uno de los sitios de estos entes gubernamentales, se encuentra un enlace que lleva al usuario a un micro sitio web, que se denomina “Portal de Obligaciones y Transparencia” (en relación directa con el IFAI), donde se encuentra disponible información específica. Todo esto revela que, aunado a la existencia de una ley (LFTAIPG) y un organismo que lleve a la práctica lo estipulado en la ley, se puede hablar de la existencia de una política pública encaminada al logro de la transparencia. Cabe mencionar que también existe el Sistema INFOMEX, para solicitar información gubernamental a nivel federal o estatal, sin embargo es mecanismo de transparencia al que no se le dio la debida promoción en su momento, y que sobra al compararse con el IFAI.

La Regulación y la Desregulación: Sobre este punto, llamo la atención al hecho de que ha quedado mencionado que en el ámbito regulatorio de que México tiene en su regulación: Decretos, Reglamentos, Circulares, Avisos, Acuerdos, Resoluciones, Normas Oficiales, Lineamientos, Reglas de Operación.

La página que conjunta las regulaciones es www.normateca.gob.mx, además del enlace que se encuentra en la página de COFEMER del RFTS.

La COFEMER, como su nombre lo indica, lleva a cabo la revisión del acervo regulatorio y la tala regulatoria (las cuales realiza conjuntamente con la SFP, que logró la eliminación del 67 por ciento de normas internas)¹⁷³.

¹⁷³ Ver: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>, consultado el 19 de julio de 2012, 19:34 hrs.

Para la mejora regulatoria en nuestro país, la SFP emitió nueve manuales administrativos de aplicación general. Además, el Secretario General de la OCDE, presentó en enero de 2011 la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de los trámites estatales y municipales e impulsar la Competitividad de México*.

La COFEMER se esmera en la eliminación de las normas internas y el impulso normativo al sector empresarial.

El Gobierno electrónico: La página de Internet de la COFEMER se reconoce por la concentración de los links del RFTS y de los PMR. La puesta en marcha del sitio www.gob.mx, respalda en gran medida todas las deficiencias que pueda tener el sitio web de COFEMER, que presenta la información fragmentada y de forma no tan amable a la vista, por las extensión de sus textos.

CAPÍTULO V. LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT-DGME-)

5.1. La creación de la Dirección General de Modernización del Estado.

La mejora regulatoria, es tratada con frecuencia en la administración pública francesa como modernización del Estado, no sólo como mejora regulatoria en estricta especie, es decir, tiene alcances más amplios; y se focaliza en cuatro puntos principales¹⁷⁴:

a) Adaptar la misión del Estado: implica mantener el gasto público bajo control, además la revisión periódica de las políticas públicas permite examinar cada vez la estructura gubernamental para corregir sus fallas y moderniza la gestión de recursos humanos¹⁷⁵.

b) Simplifica la relación con el usuario: a través de la simplificación de los trámites administrativos y mejorando la calidad reglamentaria, es decir, reducir la carga administrativa, lo cual se traduce en un ahorro de tiempo y dinero (eficiencia); además contempla en este rubro la utilización de las tecnologías de la información para cumplir su propósito.¹⁷⁶

c) Mejorar la calidad de los servicios: busca otorgar un servicio eficiente al usuario, como la ampliación de los tiempos de atención al usuario en las dependencias gubernamentales, una mejor orientación de los formatos y garantizar un tiempo de respuesta al usuario razonable.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Ver *La Modernisation en action*. Disponible en Internet: www.modernisation.gouv.fr, consultada el 11 de mayo de 2011, 15:35 hrs.

¹⁷⁵ Cf. *Adapter les missions de l'état*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/adapter/index.html>, consultado el 14 de julio de 2012, 18:40 hrs.

¹⁷⁶ Ver *Simplifier la relation avec l'usager*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/index.html>, consultado el 14 de julio de 2012, 18:43 hrs.

¹⁷⁷ Ver *Améliorer la qualité des services*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/ameliorer/index.html>, consultado el 14 de julio de 2012, 18:52 hrs.

d) Optimizar la gestión de las administraciones: es decir, las dependencias deben reorganizarse, racionalizando sus procesos internos y costos. Es decir, se busca la mejora del servicio desde la reforma interna de las dependencias de gobierno. ¹⁷⁸

Estos puntos de acción se deben a que la gestión pública en Francia, dado su papel de miembro de la UE, se ha impregnado del llamado Modelo de Gestión Comunitarista, en el cual:

(...) el Estado y el gobierno deben ser modestos, eficientes, responsables; la tendencia hacia la descentralización operativa se acentúa y prevalece la separación de financiación y de operación (...), y la gestión pública en su conjunto, que se orienta hacia la obtención de resultados, el buen desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano (...). ¹⁷⁹

Se crea la DGME el 30 de diciembre de 2005, en el Decreto nº 2005-1792, bajo la autoridad del Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y de la Reforma del Estado (MPCRE) (*Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat*).¹⁸⁰ Actualmente, la DGME está a cargo de Jérôme Filippini.

Se podría decir que hay unidades especializadas que participan en la coordinación de la gobernanza y mejora regulatoria: la legislación y su calidad son competencia de la SGG y la SGAE, junto al Primer Ministro Francés. Así, la SGG controla la producción de regulaciones, la SGAE se encarga de la trasplantación

¹⁷⁸ Ver Une administration plus efficace, plus économe. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/optimiser/index.html>, consultado el 14 de julio de 2012, 17:34 hrs.

¹⁷⁹ MENDOZA CRUZ, Luis. "Modernidad, gestión pública y autonomía de gestión", en *Pluralidad y Consenso*, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", Año 1, Núm. 4, Agosto 2008, pág. 34.

¹⁸⁰ Fue modificado por el Decreto nº 2010-445 del 30 de abril de 2010, para quedar bajo la autoridad del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria. Sin embargo, se sigue considerando bajo la autoridad del departamento citado en su portal de internet y en el Decreto citado.

de la legislación de los Estados Unidos, mientras la DGME se encarga de llevar a cabo la simplificación administrativa, entre otras acciones de mayor rango en la gestión pública.¹⁸¹

La DGME entró en funcionamiento el 3 de enero de 2006.

La reforma regulatoria se venía gestando en Francia desde las décadas de los setentas y ochentas, pero se veía más encaminada a fomentar la transparencia como forma de acercamiento al ciudadano. Prueba de ello, es la creación de la CADA en 1978. En 1979, una nueva ley obliga a la autoridad a substanciar cualquier decisión que perjudique las libertades de los administrados

La necesidad de una reforma regulatoria en Francia se da por la proliferación de regulaciones, lo cual hacía evidente la necesidad de mejorar su proceso de creación. Quizá en un esfuerzo para disminuir la carga legal, los esfuerzos por disminuir la carga administrativa se hicieron después de la adopción de leyes o regulaciones.

A mediados de los años noventa, pero enfocándose al ámbito empresarial, se creó la Comisión de Simplificación Administrativa, la cual alcanzó una disminución razonable de los formatos de trámites y su simplificación.

En el año 2003, fueron impulsadas más reformas pro simplificación administrativa, las cuales incluían el mejoramiento de la relación entre las autoridades y los gobernados, la simplificación de los procedimientos, la simplificación de la organización y dirección del sistema de salud, la

¹⁸¹ Cf. OECD (2010) *Better Regulation in Europe*, op.cit., pág. 46.

modernización de la contratación pública, la simplificación de la ley en seis códigos (sistema financiero, sistema monetario, propiedad pública, defensa, oficios, artesanos), simplificación en las actividades diarias de la empresa (por ejemplo, la creación de un documento simplificado para emplear personal).

Estructura de la DGME: Cuenta con 3 servicios de escucha: El Servicio de Innovación analiza las expectativas de los usuarios, a través del sitio www.ensemble-simplifions.fr lleva a cabo la tarea de la simplificación administrativa, y se basa en mejores prácticas para optimizar la prestación de servicios); el Servicio de Consejo tiene estrecho vínculo a la RGPP y su comité de seguimiento, verifica que las transformaciones de optimización de servicio de cada ministerio se estén llevando a cabo y realiza los informes al respecto. Cada ministerio en la implementación tiene un proceso lógico de reforma, conformado por la elaboración de un diagnóstico, definición de objetivos, métodos y soluciones adecuadas. Este servicio es considerado como acelerador de la transformación, pues se basa en la adopción de medidas concretas y reaplicación de medidas eficaces; y el Servicio de Proyectos desarrolla proyectos en línea (como Mon.servicepublic.fr), desplegando así el gobierno electrónico, además optimiza la recepción al usuario. ¹⁸²

¹⁸²Cf. *LA DGME : équipes et expertises au service de la transformation de l'état*. Ministère du Budget, de Comptes publics et de la Réforme de l'état. Direction générale de la modernisation de l'état, Paris Cedex 12 Disponible en Internet: http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/DGME_Plaquette_01.04.10.pdf,

5.1.2. El programa *Medición y Reducción de la Carga Administrativa (MRCA)* y el Barómetro de la DGME.

Se ha dicho en este trabajo, que la COFEMER tiene por instrumento para medir el impacto regulatorio la Manifestación de Impacto Regulatorio. Este instrumento pretende prever el impacto de las regulaciones, bajo el marco de eficiencia, del cual subyacen otros criterios de actuación pública, como idoneidad y racionalidad de las regulaciones. Por otra parte, el Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012, deja a la consideración de las dependencias y los organismos públicos descentralizados, los criterios para reducir la carga administrativa¹⁸³.

El símil de la MIR, como mecanismo de medición (y con puntos en común en el MCE, aunque sea en parte), en Francia, es el programa “Medición y Reducción de la Carga Administrativa” (*La mesure et Réduction de la Charge Administrative-MRCA-*) de la DGME, que se encamina hacia la obtención de la misma meta, estimar el impacto de las regulaciones para reducir las cargas administrativas.

¹⁸³ Establecido en el lineamiento Quinto del mencionado Acuerdo: I. Eliminación del Trámite; II. Transformación de un Trámite con resolución en Aviso; III. Eliminación de Requisitos; IV. Establecimiento o Reducción de Plazos; V. Establecimiento de Afirmativa Ficta; VI. Presentación del Trámite en Medios Electrónicos; VII. Reducción de Periodicidad de Presentación del Trámite; VIII. Ampliación de la Vigencia del Trámite; y X. Otro.

Este programa, se señala en el sitio web, es aplicable sólo para las empresas. “Su objetivo: reducir en un 25% para el año 2012, los gastos administrativos para las 1000 obligaciones mas onerosas para las empresas”.¹⁸⁴

Forma parte de la RGPP, la cual examina constantemente las políticas públicas del Estado francés, para coadyuvar a una verdadera modernización estatal, coherente y continuada, conformándose como un área prioritaria de la RGPP.

El procedimiento de la MRCA, consta de cuatro etapas, según el reporte *Better Regulation in Europe: France 2010* (Mejora Regulatoria en Francia: 2010):¹⁸⁵

i) Se evalúan los requerimientos aplicables a las empresas contenidos tanto en la legislación de la UE de la que Francia es parte, como en la legislación nacional. El análisis de la legislación europea se basa en 13 áreas prioritarias establecidas por la Comisión Europea, mientras en la legislación nacional se examinan 49 códigos y 600 textos legislativos no codificados. Se identificaron 1000 obligaciones incluidas en estos textos y de estas se cuantificaron 800. Es decir, se crea un inventario.

ii) Se seleccionan las obligaciones de información a medir, estas se eligen a partir de cinco áreas prioritarias: impuestos, formalidades de seguridad social,

¹⁸⁴ *Simplifier la relation avec l'utilisateur*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/index.html>, consultada el 11 de mayo de 2011, 14:39 hrs. Aunque se señala que la MRCA va dirigido a simplificar los trámites empresariales, los demás sectores sociales son escuchados mediante la consulta pública que se realiza mediante el sitio web encaminado a la simplificación: *ensemble-simplifions.fr*

¹⁸⁵ Cf., págs.132-133

exportaciones, contratación pública y derecho societario. Estas áreas son tomadas en cuenta según el MCE de la UE.

iii) Medición de las obligaciones seleccionadas, [sic] con una estimación de los ahorros potenciales que se hará de las medidas de simplificación obtenidas. Además se incluye el costo que soportan las empresas por la espera en el tiempo de respuesta. La DGME establece una base de datos que registra todas las evaluaciones. La base de datos *Oscar* para medir la carga administrativa impuesta por las nuevas regulaciones fue desarrollada como parte del programa de la MRCA.

iv) Las medidas de simplificación son implementadas mediante planes de acción. Las medidas son desplegadas en etapas sucesivas (cada etapa cubre cerca de 200 obligaciones de información). Estas medidas fueron implementadas por las secretarías de Estado en conjunto con la DGME.

Sin embargo, es sustancial destacar que la DGME hace una desviación en el proceso, ya que no considera para la evaluación las cinco áreas prioritarias del MCE, sino ahora las encuestas a los usuarios son el nuevo punto de referencia, a través de la identificación de los trámites más complicados, frecuentes o incómodos, según los tipos de usuarios (público en general, empresarios, agrupaciones locales y personas morales).

Después de realizadas las encuestas, y analizados los resultados, la DGME estableció líneas de enfoque para la simplificación, en colaboración con las

secretarías de estado e identificó 15 aspectos¹⁸⁶ en los que deben de trabajar las secretarías para lograr esa simplificación. El seguimiento del progreso de cada una de estos aspectos corresponde a un proceso de monitoreo del programa de la RGPP. Para asegurarse de obtener resultados rápidos, se vigila mediante grupos comisionados, que las medidas adoptadas por la DGME se apeguen al programa RGPP.

Por otra parte, el Barómetro de la calidad de los servicios de la DGME hace una revisión constante de los avances sobre la calidad de los servicios que el gobierno francés presta. Esta herramienta fue creada el 30 de junio de 2010, por decisión del CMPP.¹⁸⁷

Cada seis meses, se publica una gaceta que publica los resultados, la primera edición se publicó el 15 de julio de 2010. Esta publicación se basa en los indicadores de desempeño de los servidores públicos (en áreas como prefectura, servicios de las finanzas públicas, servicios judiciales, educación y bibliotecas universitarias), y en la satisfacción de los usuarios (en áreas de servicio público de mayor importancia para los franceses: salud, seguridad, documentos de identidad, empleo, jubilación, impuestos, educación). Es una herramienta íntimamente conectada con la Reforma del Estado, pues se basa en el informe del ministro Francis Cornut- Gentile, responsable precisamente de ese Ministerio.

¹⁸⁶ Estas áreas de trabajo son a nivel comunidad y de agrupaciones de municipios: Planeación territorial y transporte; educación; acción económica; vivienda; salud y bienestar social; cultura. A nivel secretarial: bienestar, solidaridad y vivienda; planificación, servicios; educación, cultura, patrimonio. A nivel regional: Desarrollo económico; planeación territorial y desarrollo; educación y orientación vocacional; cultura y salud.

¹⁸⁷ Ver *Le baromètre de la qualité des services*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/ameliorer/le-barometre-de-la-qualite-des-services/index.html>, consultado el 30 de septiembre de 2011, 15:55 hrs.

El Barómetro representa también un instrumento de rendición de cuentas, enfocado al progreso de la administración pública, y un vínculo con los usuarios al tomar en cuenta la percepción que ellos tienen de los servicios públicos (haciendo hincapié tanto en los tiempos de atención y revalorando el valor de las reclamaciones, haciendo que estas sean de fácil acceso para los ciudadanos, y que la respuesta que emita la autoridad sea adecuada y formulada en tiempo razonable).¹⁸⁸

5.1. 3. Los sitios web de la Administración Pública Francesa.

El gobierno de Francia demuestra su compromiso de continuar impulsando al gobierno electrónico, al proyectar el programa *France numérique 2012* (Francia Digital 2012), el cual promueve el contenido digital, la promoción y diversificación de servicios usados por empresas, autoridades públicas y particulares y la modernización de la gobernanza digital.¹⁸⁹

El sitio de internet *ensemble simplifions* (en español, simplificar juntos, www.ensemble-simplifions.fr) reúne en el crisol de su actividad, el esfuerzo de encauzar el desarrollo del Gobierno Electrónico en Francia, y hacer de la opinión ciudadana la guía de su política de simplificación, la cual es uno de los pilares de la modernización administrativa.

Iniciado en octubre de en octubre de 2007 por Eric Woerth, ministro de Presupuesto y Función Pública, este programa de escucha y de análisis es una palanca esencial para la simplificación de los procedimientos administrativos...¹⁹⁰

¹⁸⁸ En México, el PMG 2008-2012 implantado por la SFP, se ocupa de los mismos objetivos en el país.

¹⁸⁹ Cf. OECD (2010) *Better Regulation in Europe*, op.cit., pág. 43.

¹⁹⁰ *Ensemble simplifions*. Disponible en Internet:

El reconocimiento de las preferencias del usuario para impulsar la simplificación de trámites se da mediante encuestas (cuyo resultado se ve reflejado en la MRCA), estudios y grupos de trabajo.

El ciudadano francés participa de cuatro maneras en el ejercicio de simplificación de trámites que conduce *ensemble-simplifions.fr*, sugiriendo, votando por las propuestas existentes, comentando las mismas y participando en las encuestas en línea. Toda la información recabada en estas acciones sirve para que la administración identifique las prioridades de los usuarios, y las adapte dentro del programa de las 100 medidas para simplificar la administración¹⁹¹, parte del CMPP, lanzado en 2009 y fijando el cumplimiento de sus expectativas en tres años.

El sitio separa de manera específica los sectores a los que van dirigidos los trámites, contando con los siguientes apartados: particulares, empresas, personas morales o asociaciones y comunidades. A su vez, cada uno de estos apartados se subdivide en tres apartados: los trámites más recientes, los más votados y los más discutidos.

Ensemble-simplifions responde de múltiples maneras a los requerimientos de un gobierno electrónico exitoso, según la OCDE¹⁹²: 1) mantiene un seguimiento

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ensemble-simplifions/index.html>, consultada el 20 de mayo de 2011, 18:20 hrs.

¹⁹¹ Este programa culminó en 2012. La tercera parte de las medidas fue parte de una consulta realizada a los funcionarios públicos en el sitio de colaboración *Admn' innov*. Las primeras 70 medidas lograron que la complejidad de los trámites percibida en los usuarios descendiera en un 20% de las personas físicas y el 25% de las empresas entre 2008 y 2011. Ver *La simplification des démarches administratives continue*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ensemble-simplifions/la-simplification-des-demarches-administratives-continue/index.html>, consultada el 20 de marzo de 2012, 16:50 hrs.

¹⁹² Vid. *Supra.*, págs. 61 y sigs.

estricto y evaluación constante de la simplificación administrativa, proceso ayudado en gran medida por la opinión del público, participando por derivación en la formación de las políticas públicas, con las formas de enlace ciudadano señaladas párrafos arriba. 2) Su diseño es sencillo, no requiere conocimiento previo de la estructura administrativa pública francesa para acceder a la información pertinente al trámite solicitado, es decir, se enfoca en las necesidades de los ciudadanos, según sea su calidad de particular, empresa o colectividad. 3) También tiene una visión de las políticas públicas a futuro: tiene metas a cumplir en un plazo establecido (100 medidas para simplificar la administración en tres años), con lo cual se consolida el compromiso de la administración pública con el administrado. 4) La información es de calidad: es amable, concisa, no escatima en la explicación de conceptos oscuros para el usuario que represente información de necesidad no inmediata para el usuario.

El sitio *mon.service-public.fr* (mi.serviciopúblico.fr), concentra en una cuenta en línea creada por el usuario todos sus documentos de manera segura, y además permite hacer un seguimiento en línea de los procedimientos administrativos que a su nombre estén en curso (*nube de servicios*). Es decir, reúne todos los archivos administrativos de un usuario en un solo sitio, sirviendo de respaldo electrónico al usuario y evitando el *papeleo*.

Mon.service-public.fr responde de manera adecuada al parámetro de gobierno exitoso al priorizar la privacidad de los documentos personales del usuario, y dirigiéndose indirectamente hacia la realización del principio de eficiencia, porque al agrupar esos documentos de manera digital bajo una cuenta

de usuario, le evita gastos materiales y de transporte para acceder a la información contenida en esos documentos.

El sitio web de la RGPP es *rgpp.modernisation.gouv.fr*; dicha instancia gubernamental es parte del MPCRE y tiene como misión integrar a todas las agencias gubernamentales para concretar la función interventora del Estado, que se centra en tres aspectos fundamentales¹⁹³: a) mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios, b) reducir el gasto público, c) seguir modernizando la administración pública y darle valor a las iniciativas de las instancias gubernamentales. Estas tres cuestiones son prioritarias para el Estado Francés, lo cual permite la coherencia entre los fines del estado y las políticas públicas de simplificación.

El progreso de cada medida tomada por alguna instancia de gobierno es evaluado por la RGPP, según su adaptabilidad a lo previsto por esta misma agencia, por los colores rojo, amarillo y verde (a semejanza de un semáforo).

Por último, el sitio web más importante por el carácter jurídico que presenta, y por ser el portal oficial de la administración pública francesa y conectado con *legifrance.gouv.fr*, (sitio de la legislación francesa) y con *Vie-publique.fr* (el sitio que representa el corazón de la administración pública francesa: permite conocer las actualidades, descubrir las instituciones y obtener información), es *service-public.fr*, que de manera muy ágil y sencilla plantea de manera muy similar al sitio *ensemble-simplifions.fr*, cuestiones de tramitación desde la óptica de la vida

¹⁹³ Ver <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=comprendre>, consultado el 12 de junio de 2011, 17:12 hrs.

cotidiana. El sitio web presenta las actualidades de derechos y procedimientos diarios de los usuarios; qué hacer en caso de (de ahí la similitud con *ensemble simplifions*); una guía práctica para que los usuarios puedan ejercer sus derechos, conocer sus deberes y cumplir con los procedimientos administrativos; permite hacer preguntas vía correo electrónico, a la vez que instruye cómo utilizar el servicio telefónico 39 39 (*39 39 Allô Service*) de la administración; servicios en línea las 24 horas y formularios; enlace a *mon.service-public.fr*, *Vie-publique.fr* y *légifrance.gouv.fr*; una guía de la administración y enlaces de información en idiomas distintos al francés. Además:

Service-public.fr cumple con las pautas de accesibilidad impuestas a todo sitio público desde la ley del 11 de Febrero de 2005 para la igualdad de derechos y oportunidades, la participación y la ciudadanía de personas discapacitadas. Se concibió el sitio para atender las normas del Referencial general de accesibilidad para las administraciones (RGAA) y del Web Accessibility Initiative (WAI).¹⁹⁴

5.1.4. La DGME y la mejora regulatoria en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico¹⁹⁵

Para emprender la mejora regulatoria en Francia, se ha dado un enfoque en el problema de la proliferación de regulaciones¹⁹⁶.

Por otro lado, es necesario remarcar la importancia que los instrumentos legales tienen en Francia para la modernización del Estado, para la cual es

¹⁹⁴ Dato de <http://www.service-public.fr/langue/espanol/001451.html>, consultado el 15 de agosto de 2011, 19: 13 hrs..

¹⁹⁵ Este apartado está basado en su mayoría en el reporte de la OCDE: *Better Regulation in Europe: France 2010*.

¹⁹⁶ Este problema se debe a que, en afán de hacer la ley más clara, se presenta una multitud de textos interpretativos.

importante la mejora del servicio público. La RGPP, emprendida en Junio de 2007, vigila que las políticas públicas se desarrollen dentro de un marco de eficiencia, al darle importancia al ahorro presupuestario, al buscar la eficacia de esas políticas y la calidad de los servicios, tanto a los particulares como a las empresas. La RGPP es operada por el CMPP, el cual es presidido por el Presidente de la República. El avance las reformas aplicadas en cada ministerio es discutido por el Presidente de la República y el titular del Ministerio de que se trate, se discute en los Comités de Seguimiento (*Le Comité de Suivi*), presididos por el Secretario General del Elíseo (sede de la Presidencia de la República) y el Director de la oficina del Primer Ministro. Cabe señalar que, en el portal de internet de la RGPP, que, a pesar de que las medidas correctivas son tomadas de manera pronta, los resultados de la implementación de las reformas no son visibles en poco tiempo.¹⁹⁷ Además, el Comité de Dirección de la RGPP (*Comité de Pilotage RGPP*) se cerciora de la correcta aplicación de las medidas implementadas en cada ministerio, mediante la coordinación que hace el Secretario General de la RGPP, de las acciones de los gestores de la implementación de las acciones.

La OCDE no comprende que las regulaciones en Francia no tengan un matiz económico, al considerar que su política gubernamental está muy restringida en ese sentido. En contraste, la misma organización sugiere que las iniciativas de la RGPP están demasiado dispersas (son *ad hoc* y eso provoca que no haya una comunicación completa, que no funcione de manera sistemática con los demás departamentos o ministerios de estado), por lo cual no se puede hablar de una

¹⁹⁷ Cf. *RGPP en Pratique*. Disponible en internet; www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP-en_pratique_def-sept08.pdf, consultado el 21 noviembre de 2011, 10:23 hrs.

política integrada, ya que en aras de la satisfacción de los usuarios y empresas en la prestación de servicios públicos, no se ha definido una estrategia de recuperación económica, no obstante la existencia de medidas específicas que facilitan la creación de empresas. Es decir, los objetivos en materia de política económica no están bien delimitados.

La estrategia para una mejora regulatoria en Francia se basa en el proceso de elaboración de normas¹⁹⁸ (ayudado por el fortalecimiento de la evaluación *ex ante* impacto), la revisión de procesos de consulta pública y la disminución del flujo de producción normativa.

La evaluación *ex post* del impacto regulatorio (que se hace mediante la MRCA), no se ha colocado al nivel de la evaluación *ex ante* impacto regulatorio, con lo cual no se puede hacer un estimado integral del impacto de las regulaciones en las políticas de simplificación administrativa.

Francia destaca de manera positiva en los informes de calidad regulatoria (como el informe *Balladur* sobre gobiernos locales y el informe *Warsmann* de calidad regulatoria, emitidos por el CE y otros comités *ad hoc*). La OCDE opina que agentes como el Tribunal de Cuentas (*Le Court des Comptes*), los programas menores para reducir las cargas administrativas, los procesos de evaluación de impacto y la sección administrativa del CE, permitirán emitir evaluaciones periódicas de la política regulatoria.

¹⁹⁸ Francia cuenta con una guía para la preparación de legislación y regulaciones, publicado por el Consejo de Estado y la Secretaría General de Gobierno.

Los jugadores clave en la política regulatoria de Francia son: el CE, el Primer Ministro de Servicios y el Director General de la Modernización del Estado. La legislación y la calidad del servicio son vigiladas por la SGG y la SGAE, que ejercen en torno al Primer Ministro, y la DGME en torno al MPCRE. La SGG en la opinión de la OCDE podría, por su cercanía al gobierno central, jugar de manera persuasiva para impulsar el progreso en el gobierno regulador.

La OCDE crítica el hecho de que Francia dirija su política regulatoria en red, y **no a través de un organismo central**.¹⁹⁹ Considera que la política regulatoria en red, carente de un centro que la estabilice, podría propiciar su desaparición, (ese centro de estabilización de la política regulatoria, según lo escrito anteriormente, podría ser la SGG). En realidad, la política regulatoria presente en Francia sí tiene un centro de gravedad donde reposa la política regulatoria: La DGME, que actúa a la luz del ente que dirige las políticas públicas de los ministerios de la Administración Pública Francesa, la RGPP, que a su vez, es dirigida por las determinaciones del CMPP.

El progreso en la mejora regulatoria ha sido posible, según la organización, gracias al constante monitoreo de las políticas regulatorias, el cual se da mediante gráficas, la evaluación del impacto regulatorio, el establecimiento de redes de corresponsales en la simplificación administrativa, la mejora de la calidad regulatoria y las nuevas formas de consulta pública²⁰⁰.

¹⁹⁹Cf. OECD (2010) *Better Regulation in Europe*, op.cit., pág. 47

²⁰⁰ Los consejos consultivos fueron abolidos en un 40%, debido a la política de racionalización presupuestal a partir de junio de 2009.

Un punto interesante es que desde 2009, la evaluación del impacto regulatorio es un requisito constitucional para llevar adelante los proyectos legislativos que se presentan al Parlamento, o dar marcha atrás si se considera inadecuada la evaluación. Si existe desacuerdo entre el Primer Ministro y el Parlamento, la discrepancia será resuelta por el CC. Conjuntamente, en el sitio *legifrance.gouv.fr*, se publican tanto las leyes y regulaciones nacionales de Francia como las evaluaciones de impacto regulatorio, lo cual da un acento de integridad a la mejora regulatoria francesa.

La MRCA ha sido reconocida por la OCDE como una herramienta eficaz para la disminución de la carga administrativa, porque identifica los campos en los cuales hay cargas administrativas para las empresas respecto de la información, la cuantificación de esas cargas, el desarrollo de una metodología (el MCE, llevado a cabo por la UE).

La DGME ha creado una herramienta de trascendencia más específica en la prestación de servicios públicos llamada *Oscar*, la cual es operada por su Departamento de Proyectos, y reside en calcular los costos administrativos en tiempo y dinero que acarrea un proceso administrativo, tanto para la administración pública como para el usuario. A través del análisis de las etapas del proceso administrativo, (preparación, realización, tratamiento y cierre), se parte de una proyección particular (ya se ha probado en procesos conocidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, referentes a la acción exterior del Estado en cuanto a ciudadanos localizados en el extranjero), para integrarse posteriormente a todos los departamentos de la Administración Pública Francesa y tener así una

repercusión global. Es un prototipo con operación en el programa Excel, que más adelante será una aplicación en línea disponible en todas las agencias de gobierno.²⁰¹

Este programa garantizará resultados de valor para los ciudadanos, ya que estos ensayos permiten visualizar a largo plazo la eficacia en los procesos administrativos.

5.1.5. Cumplimiento de criterios del Derecho Administrativo Moderno

La Eficacia: La OCDE, ha figurado como organismo guía sobre las pautas a seguir en las políticas públicas, ha señalado los criterios que deben cumplir los organismos de mejora regulatoria, en el ámbito de la eficacia o efectividad.

La DGME presenta los trámites en las páginas de internet de ensemblesimplifions.fr, service-public.fr, propuestos para la consulta pública y la consulta de información, respectivamente, tienen como finalidad primordial la simplificación, y la cultura de la información. Las regulaciones son concentradas en el sitio de legifrance.gouv.fr, sin embargo, aún cuando se está trabajando en una redacción más sencilla para una mejor comprensión por parte del usuario, la regulación francesa es conocida por ser excesiva por la cantidad de regulaciones que se emiten con finalidades interpretativas. Es quizá por ello que las regulaciones no son sometidas a una evaluación y revisión pública.

²⁰¹ Ver *Oscar au service des études d'impact*: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ameliorer-la-loi-et-le-droit/oscar-au-service-des-etudes-dimpact/index.html>, consultada el 10 de noviembre de 2011, 18:30 hrs.

Para que se configure la eficacia, se tiene que comprobar la producción de resultados, mediante la rendición de cuentas. Así, en Francia, el ministro de MPCRE, Eric Woerth, rindió un informe a la Asamblea Nacional y al Senado sobre la RGPP, en junio del 2008, para explicar los resultados de su gestión.

La eficiencia: Aunque Francia ha destacado su liderazgo en políticas públicas más precisas en atención al ciudadano, también destaca por la intrincada y compleja red de actores de la administración pública; misma que ha sido criticada por la OCDE.

En este orden de ideas, ha quedado constancia que la mejora regulatoria en ese país, no es sólo operada por la DGME (cuya estructura interna ya es compleja), sino que además, la dirección de las políticas públicas de todos los ámbitos de la administración, queda bajo la supervisión de la RGPP.

Así las cosas, surge una interrogante: ¿Contar con tantos organismos, permite llevar a cabo la eficiencia?

La organización en red de la que es parte la DGME en la mejora regulatoria, podría aportar, a primera vista, una coordinación de los organismos ya existentes.

Además de este hecho, es menester mencionar que, Francia lleva a cabo una política de reducción del gasto público²⁰², mediante la supresión de comités consultivos, o incubarlos dentro de otros organismos más grandes, entre otras

²⁰² Esta reducción del Gasto Público (que busca reducir en 15 millones de euros el gasto público para finales de 2013), se da en el marco de la RGPP, en lo que compete a cada ministerio. Esta reducción tiene cuatro vertientes: Optimizar las compras, suprimir comités administrativos, racionalizar el parque automotriz y racionalizar el parque inmobiliario. Ver *Une administration plus efficace, plus économe*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=19>, consultada el 22 de diciembre de 2011, 11:52 hrs.

acciones. Esta supresión de órganos consultivos, implica además de la reducción del gasto público con la simplificación de procesos. En suma, este hecho muestra que en aquel país es importante la estrategia en la configuración de los elementos organizacionales de los entes gubernamentales. Esta flexibilidad, potencializa a los servidores públicos para adquirir capacidades gerenciales, pues los cambios organizacionales les permiten obtener un panorama más amplio de la organización de la administración, adquiriendo más consciencia de los cambios y las tareas que puedan ser pertinentes para la mejor gestión de esos elementos.

La supresión de órganos o comités administrativos resulta interesante, ya que tiene un proceso definido para estimar la utilidad de cada comité: en la primera etapa se hace labor de inventario mediante la recolección de información de cada comité (fecha de creación, número de miembros, reuniones anuales, costos de operación, los cambios que se generan en esos costos, etc.); después se configura la revisión de utilidad en razón de dos criterios: el número de años que ha existido (si el comité lleva más de tres años de existencia y se creó por reglamento, se elimina, a menos que se estipule lo contrario); y la revisión caso por caso, mediante la cual se verifica qué tan obsoleta es la existencia del comité en cuestión, o si sus funciones han sido asumidas por otros comités.

Ya en el año 2007, se habían inventariado 900 comités, de los cuales un tercio fue eliminado. La eficiencia se traduce en el hecho de que cada año se presenta un anexo con el proyecto de presupuesto, y la lista de comisiones.

Sin embargo, llamo la atención al hecho de que 900 comités es un número exorbitante de comités, lo cual se debe a la excesiva regulación que los crea, y la cual cómo ya se ha dicho en otro punto, representa un problema para la administración pública en Francia, pues la regulación excesiva implica grandes costos.

Por otro lado, el examen que se hace de los comités es un proceso reflexivo, responsable, transparente y constante en la consecución de la racionalidad en el gasto público. Entonces, la posición de la administración pública francesa es ambigua en su camino a la eficiencia, la cual no podrá consolidarse sino hasta que se le dé la importancia que merece el problema de la excesiva regulación.

La Transparencia: La DGME, en cambio, no cuenta con un organismo de transparencia, pero hace un seguimiento constante de las acciones llevadas a cabo en las políticas públicas, aunque no hace un seguimiento presupuestal puntual, sino que, la DGME y la RGPP hacen un seguimiento exhaustivo y expansivo, de los objetivos alcanzados y de la satisfacción de los usuarios, a través de la publicación de informes y reportes del CMPP. Sin embargo, los resultados arrojan datos interesantes y concretos, que facilitan el escrutinio de los administrados, porque son datos encaminados a la obtención de resultados. Por

ejemplo, se contempla un ahorro de 15 millones de euros para el año 2013, desde la implementación de la RGPP, en el gasto público del Estado Francés.²⁰³

También se informa del porcentaje de avance de las medidas tomadas, según la definición inicial de objetivos, sobre todo al contar con instrumentos como el Barómetro de la calidad de los Servicios, y de la publicación electrónica *Le réseau de la modernisation de l'Etat* (La red de modernización del Estado), que incluye artículos informativos, informe de resultados, implementación de las propuestas ciudadanas sobre la simplificación, etc.

La Regulación y la Desregulación: Las regulaciones de la administración pública de Francia se encuentran concentradas en el sitio legifrance.gouv.fr; no obstante de que se pueden encontrar en otros sitios, como *ensemble simplifions*, por ejemplo.

Es un gran problema para el panorama administrativo francés la enorme cantidad de regulaciones. Un par de datos permitirá clarificar el panorama regulatorio francés: Hay más de 8000 leyes y más de 110,000 decretos, y 3 leyes de simplificación que se elaboraron de julio de 2003 a diciembre de 2007.²⁰⁴

La simplificación merece otro lugar en la legislación. Es en el corazón de la actividad legislativa, como debe ser en el corazón de la actividad administrativa, ya que determina la calidad, la pertinencia de nuestras normas.²⁰⁵

²⁰³ Dato disponible en Internet: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/approfondir/la-revision-generale-des-politiques-publiques-rgpp.html>, consultado el 11 de noviembre de 2011, 18:42 hrs.

²⁰⁴ Dato disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ameliorer-la-loi-et-le-droit/index.html>, consultado el 14 de mayo de 2012, 15:15 hrs

²⁰⁵ "La simplification mérite une autre place dans les textes de loi. Elle est au cœur de l'activité législative, comme elle doit être au cœur de l'activité administrative, parce qu'elle conditionne la qualité, la pertinence

El Gobierno Electrónico: La página de Internet de la DGME maneja un lenguaje muy sencillo, con la información más concentrada en un solo sitio web, las descripciones son mucho más breves y concisa, los programas de modernización e informes se encuentran siempre disponibles; tiene una liga hacia el sitio de *ensemble simplifions*, siempre actualizada. Sin embargo, los motores de búsqueda no son eficaces, pero sí las etiquetas de la información. Contiene además, para hacer más amena la navegación, videos explicativos.

de nos réglementations". Palabras de Eric Woerth, Ministro de MPCRE, del 9 de octubre de 2007, en el marco de los debates parlamentarios sobre la propuesta relativa a la simplificación de la ley, Ibid, consultado el 15 de mayo de 2012 15:30 hrs.

CAPÍTULO VI. PUNTOS COMPARATIVOS ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER) Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT).

Para establecer estos puntos comparativos, se partirá de las materias que comprende el Derecho Administrativo Moderno que señala Juan Martínez Marín²⁰⁶, y así, empezar a esclarecer las semejanzas y diferencias que México y Francia presentan en sus sistemas administrativos, y las acciones que tanto de esta índole como política emprenden ambos países en mejora regulatoria.

Principios y Normas de derecho público que determinan la composición, facultades y poderes, funcionamiento y sanciones de la administración pública que la integran, tanto centralizadas como descentralizadas:

1) Existencia. La COFEMER, como ya se ha referido, se creó en el año 2000, gracias a la reforma que se hizo a la LFPA, en su Título Tercero, *De la Mejora Regulatoria*, determinó la creación del organismo.

La DGME fue creada en el año 2005, por el Decreto N ° 2005-1792 de 30 de diciembre de 2005, con el que se crea una dirección general de la modernización del estado en el MPCRE (*Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat*).

Se da un paralelismo importante entre ambos entes de política regulatoria: la COFEMER es un organismo desconcentrado dependiente de la SE, en tanto la

²⁰⁶ Vid. Supra., pág. 34.

DGME es dependiente del MPCPRE. Para otorgar seguimiento a los objetivos de la política pública de mejora regulatoria, en México se cuenta con la SE, integrante de la Administración Pública Centralizada.

La COFEMER es un órgano desconcentrado de la SE, que a su vez es dependiente de la figura máxima de la Administración Pública Centralizada, el Ejecutivo Federal, representado en la figura del Presidente de la República. En Francia el encargado de asegurar la buena marcha de los poderes públicos es el Presidente de la República, sin embargo, el Primer Ministro tiene más poder de coordinación con los departamentos (pues cuenta con el apoyo del ente estatal para dar seguimiento a estas políticas, la RGPP que monitorea los resultados arrojados por la DGME). En tanto, la COFEMER no tiene relación directa con la SFP, y menos con su subsecretaría del mismo nombre, que es la encargada de la gestión pública en nuestro país. La SFP es dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

2) Composición: La COFEMER es dirigida por un director general, designado por el Ejecutivo Federal (artículo 69-G de la LFPA). Es auxiliado por seis coordinaciones, a saber: I. Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial; II. Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos; III. Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional; IV. Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; V. Coordinación General de Proyectos Especiales, y VI. Coordinación Ejecutiva, según el artículo 7 del RICFMR. Estas coordinaciones se auxilian de Directores de

Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, Analistas y demás personal técnico y administrativo que sea requerido (artículo 8 del RICFMR).

La COFEMER, de conformidad con el artículo 69-F de la LFPA, fracción III, segundo párrafo, cuenta con un Consejo, el Consejo Federal de Mejora Regulatoria,²⁰⁷ según el artículo 3, fracción II del RICFMR), integrado por los titulares de la SE quien lo presidirá, de la SHCP, de SCDA y de STPS, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Además, serán invitados permanentes del consejo el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la CFC, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Presidente de la República, y por lo menos, cinco representantes del sector empresarial, y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional. El titular de la COFEMER es su secretario técnico (artículo 9, fracción XXIV de RICFMR).

Actualmente la COFEMER cuenta con 129 plazas: 1 que corresponde a nivel de Subsecretario de Estado, 5 con nivel de Dirección General, 2 con nivel de Dirección General Adjunta, 16 con nivel de Dirección de Área, 32 con nivel de Subdirección y 33 Jefes de Departamento. Adicionalmente, la COFEMER cuenta con 33 plazas de personal operativo y 7 de enlace. El presupuesto de la COFEMER para el año 2010 es de 72.9 millones de pesos al año.²⁰⁸

La DGME cuenta con una composición estructural (compleja, por cierto) establecida por la Orden del 22 de abril del 2008, y publicado el 30 de abril del mismo año en el DORF; la nomenclatura de cada componente depende más de la

²⁰⁷ Con la creación de este Consejo, “se estableció de manera permanente la participación de los sectores social y privado”, *Antecedentes*, 22/09/2010. Disponible en Internet:

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>, consultada el 12 de marzo de 2012, 13:25 hrs.

²⁰⁸ Idem

función que desempeñan, y no de la jerarquía que guarden respecto a los ministerios de gobierno. Siendo así, la DGME cuenta con tres departamentos: el departamento de servicios a particulares, el departamento de servicio a empresas y el departamento de servicio para gobiernos locales y asociaciones. Para que los departamentos mencionados puedan ejecutar de la manera más técnica posible sus funciones, se cuenta con los siguientes departamentos: el de consejo, el de “palancas” y el de coordinación. Además, cuenta con tres misiones transversales que dependen directamente del director de la DGME: la misión de apoyo, la misión de relaciones internacionales y la misión de comunicación. Eso sin contar a los Servicios de Proyectos, de Consultoría y de Innovación.

3) Facultades y poderes: La COFEMER, acorde al artículo 69-E de la LFPA, “promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad”. Asimismo, posee autonomía técnica y operativa.

En efecto, todas las facultades que posee COFEMER, se desarrollan estrictamente en el terreno de la regulación, tales como revisar el marco regulatorio nacional (fracción I); dictaminar los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio (fracción II); llevar el RFTS (fracción III); opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados (fracción IV), así como brindarles asesoría técnica en mejora regulatoria, tanto a éstos como a los estados y municipios (fracción V); celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria (fracción VI); expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual

sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria (fracción VII).

La DGME coordina, asiste y estimula, a nivel interdepartamental, la modernización de los métodos de operación del Estado para mejorar el servicio a los usuarios, contribuir a un uso más eficiente de los fondos públicos y movilizar a los funcionarios públicos, acorde con el artículo 2²⁰⁹ del Decreto N° 2005-1792 ya señalado.

Este decreto pone énfasis en la calidad de la acción gubernamental en beneficio de los usuarios. Así, según el artículo 3, fracción I, en sus puntos 1º, 2º y 3º del mismo decreto, indica que para lograr ese objetivo, la DGME promoverá acciones para mejorar las expectativas del usuario, mejorar el servicio prestado y evaluar la calidad del servicio; coordinar la simplificación de las leyes y reducir la burocracia; y participar en la mejora de la regulación y la claridad del lenguaje administrativo.²¹⁰

²⁰⁹ Cf. "Article 2.- La direction générale de la modernisation de l'Etat a pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'Etat pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics." Disponible en internet: www.legifrance.gouv.fr, consultada el 15 de agosto de 2011, 15:40 hrs.

²¹⁰ Cf. "Article 3.- I. - La direction générale de la modernisation de l'Etat coordonne les travaux d'amélioration de la qualité de l'action des administrations au profit des usagers. A cet effet :1° Elle promeut les actions destinées à mieux prendre en compte les attentes des usagers, à améliorer le service rendu et à évaluer la qualité de service ;2° Elle coordonne les actions de simplification du droit et d'allègement des formalités administratives ;3° Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation et la clarté du langage administratif. Disponible en internet: www.legifrance.gouv.fr, consultada el 15 de agosto de 2011, 16:52 hrs.

Impulsará también la DGME los trabajos de modernización de la administración pública, y contribuirá a la adaptación de la organización de los departamentos gubernamentales (artículo 3, fracción II, puntos A y B).

La DGME debe promover el desarrollo del gobierno electrónico, fomentando el desarrollo de sistemas de información y comunicación, apoyando a los gobiernos mediante la identificación de sus necesidades, el conocimiento del diseño del proyecto de suministro y la evaluación de resultados; toma medidas para la desmaterialización de los procedimientos administrativos; gestiona los proyectos de los departamentos y los interdepartamentales (artículo 3, fracción III, puntos 1º y 2º).

Evalúa la misma agencia de gobierno las políticas públicas, centrándose en la que se lleva a cabo respecto de la eficacia y la eficiencia de esas políticas, comparando los resultados con los objetivos, y proporcionando los medios para su cumplimiento, además de identificar las áreas de mejora (artículo 3, fracción V, punto A).

4) Funcionamiento: La COFEMER es el centro al cual las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal envían los anteproyectos y decretos legislativos, junto con una MIR, con los aspectos que la misma COFEMER determine, acorde al artículo 69-H de la LFPA.

También una de sus principales funciones es el llevar el RFTS, el cual concentra la información precisa que aplica para cada trámite de las dependencias y los organismos descentralizados.

La DGME impulsa la transformación de los departamentos para su modernización, transformación que tiene que estar acorde a los lineamientos de la RGPP, buscando racionalizar el gasto público y escuchar a los usuarios y a las expectativas que generan, desarrollando estrategias para mejorar los servicios a éstos. Del mismo modo, busca el desarrollo del gobierno electrónico y la simplificación administrativa.

El funcionamiento de la DGME se despliega en gran medida a través de sus páginas de internet o sitios web:

El sitio www.ensemble-simplifions.fr²¹¹ agrupa todos los trámites de la administración, clasificados según la calidad del usuario consultante, ya sean particulares, empresas, asociaciones y comunidades, y en caso de duda, orientan en gran medida los comentarios y sugerencias de otros usuarios.

El sitio mon.service-public.fr²¹² ayuda enormemente a la simplificación administrativa porque promueve la desmaterialización de documentos, mediante su digitalización, se tiene un seguimiento en línea de los procedimientos administrativos; además, con una sola cuenta el usuario puede acceder a los trámites que haya realizado en diferentes instancias administrativas.

5) Sanciones : En cuanto a las sanciones, como mecanismo que impide abuso de poder o el empleo excesivo de discrecionalidad por parte de los servidores públicos, en nuestro país el artículo 70-A de la LFPA señala la destitución e inhabilitación, de cuando menos un año, de los servidores públicos

²¹¹ Vid. Supra., págs. 97 -99.

²¹² Ídem.

de su cargo, empleo o comisión, cuando incurran en alguno de los supuestos siguientes, sin perjuicio de las sanciones que señala la LFRSP : A los titulares de unidades que no notifiquen al responsable de la información a modificarse en el RFTS respecto de trámites a realizarse por los particulares para cumplir una obligación (fracción II); del mismo modo, se sancionará al titular de la unidad administrativa que no entregue los anteproyectos y MIR's (fracción III); asimismo se sancionará al mismo titular que no ponga a disposición del público la información del RFTS prevista en el artículo 69-N (fracción V); igualmente se sancionará al servidor públicos responsable del DOF que por cinco veces no publique los anteproyectos, MIR´S, dictámenes, autorizaciones y exenciones a la MIR(fracción IV); además se sancionará al servidor público que en un mismo empleo, cargo o comisión exija cinco veces el trámite, datos o documentos adicionales a los previstos en el RFTS(fracción VI); asimismo, se sancionará al servidor público competente de COFEMER que a solicitud escrita del interesado, no ponga a su disposición información relativa a anteproyectos, MIR' s, dictámenes, autorizaciones y exenciones respectivas a la MIR (fracción VIII); al mismo servidor se le sancionará si incumple con inscribir la información recibida en el RFTS (fracción IX).

En tanto, la DGME, ente gubernamental dependiente del mayor operador de las políticas públicas en Francia, la RGPP, emplea el sistema de semáforos para las reformas implementadas en las políticas públicas, a través de la presentación de informes de avances en el Consejo de Ministros. La calificación de las reformas, según los criterios de este sistema, se basa en el estudio de

preliminar de las reformas sobre la base de criterios específicos, como la estructuración de los plazos del proyecto o la obtención de resultados esperados. En este orden de ideas, una luz verde señala que los cambios propuestos presentan un avance en la fecha prevista; una luz ámbar señala un cumplimiento en su mayoría de los cambios propuestos, pero que requiere de medidas correctivas; una luz roja señala que las reformas presentan un atraso, y por tanto requiere medidas correctivas que deben ser emprendidas de inmediato.

Estas diferencias comprometen en gran medida, al paradigma de Administración Pública clientelista que se tiene en Latinoamérica, enfocado en el paradigma anquilosado de los servidores públicos y no en los resultados, implementado en gran medida por la corrupción que aqueja de manera más extensa a los países de esta región, para los cuales ha sido un imperativo poner gran parte de su atención en vigilar a los servidores públicos, en vez de concentrarse en los resultados.²¹³

Todos los principios, normas y medios que atañen a la economía de un país, patrimonio, tributos, finanzas públicas, contenidas en su legislación

En cuanto a los principios que atañen a la economía de un país, es preciso señalar que este aspecto tiene que ver con las cargas administrativas que se les imponen a los ciudadanos comunes (con los consecuentes costos materiales que implica), y con la preponderancia que se le otorga a la competitividad

²¹³ Ver ARELLANO David y CABRERO Enrique. "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas", en ARELLANO David, Caballero Enrique y Arturo del Castillo (Coord.) *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

económica(es decir, al sector empresarial). Todo ello se infiere de las estrategias de cambio en la Administración Pública

Así, la Administración Pública mexicana se ha inclinado en gran parte por la estrategia de cambio llamada la *Nueva Gestión Pública*, adoptada por las recomendaciones realizadas por la OCDE. Dicha estrategia de cambio se caracteriza en el sentido económico por:

- El surgimiento de un nuevo paradigma administrativo, que separa nítidamente las funciones de regulación y financiación atribuidas al segmento político del gobierno de las funciones de operación y provisión de bienes y servicios públicos, atribuidas al segmento administrativo del gobierno.
- El establecimiento de un cuerpo de derechos al consumidor-cliente; en algunos gobiernos se publican Cartas de Derechos al Ciudadano (...)
- (...)
- Descentralización operativa de la prestación de servicios, mediante la creación de agencias gubernamentales autónomas, (...), ejercer su presupuesto con flexibilidad, (...).
- Búsqueda de calidad y oportunidad en la prestación de bienes y servicios públicos.
- Orientación del servicio público hacia la obtención de resultados, evaluación del desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano.²¹⁴

En cambio, Francia por ser parte de una comunidad, es decir, la UE y valerse del *Modelo de Gestión Comunitarista*, se distingue por lo siguiente:

- Recuperación de la noción de rectoría del Estado, no entendida como intervención, sino como regulación del comportamiento de mercado, (...).
- El sector público se parece al sector privado, pero es diferente, porque persigue fines sociales, colectivos, y rentabilidad social, no el lucro.

²¹⁴ MENDOZA CRUZ, Luis., op.cit., pág. 34.

- Asunción de la noción de equidad: el gobierno no puede darle todo a todos, requiere priorizar su acción, buscando conseguir el máximo de bienestar posible para el ciudadano peor situado.
- Focalizar el gasto público, con finanzas públicas sanas (...)
- Eliminar barreras de acceso: físicas, económicas y culturales.
- Priorizar la intervención estatal a favor de los desprotegidos.
- Se usa menos el concepto de competencia en el sector público (...)
- Legitimación ciudadana de los programas sociales mediante de esquemas de participación en la gestación de políticas públicas (...)
- Orientación comunitaria de los servicios (...) ²¹⁵

Las características de ambos modelos de estrategias de cambio en la Administración Pública, no son limitativas para cada uno de los países mencionados; pero como estrategia de cambio, la *Nueva Gestión Pública* representa una **tendencia** actual en sus administraciones.

Ambos países, por ejemplo, buscan impulsar su competitividad económica, a través de la desregulación. En el mismo tenor en México se puede hablar del sitio *tuempresa.gob.mx*, que facilita la apertura de empresas al concentrar los trámites de los emprendedores. Un paquete de beneficios aplicable sólo a las empresas se aplica en Francia con la MRCA, que se encamina a reducir los costos de la apertura de empresas (incluyendo los costos derivados del tiempo de espera en la resolución de trámites).

Se puede hablar de la aplicación en México del instrumento llamado MIR, cuya exención de presentación por parte de las dependencias y organismos descentralizados depende de que no se impongan costos de cumplimiento para los particulares y empresas (artículo 69-H, segundo párrafo de LFPA), además de

²¹⁵ Ibid., págs. 34 -35

las mejoras en materia de regulación a las que se ha hecho referencia en los informes de gobierno y planes nacionales de desarrollo. La RGPP se encarga de reducir el costo público al mejorar la efectividad de las políticas públicas, que incluyen el reforzamiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos y a los empresarios.

Como ya se anotó anteriormente²¹⁶, México imprime sus perspectivas en materia de competitividad en la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de los trámites estatales y municipales e impulsar la Competitividad de México*, donde también se apuntan como medidas derivadas de la aplicación del citado documento, costos bajos de transacción para ciudadanos y empresas, y el Programa de Simplificación del Comercio Exterior.

Cabe mencionar que Francia es criticado por la OCDE en el reporte *Better Regulation in Europe: France 2010*, por la cultura económica escasa de su administración en comparación con otros países. Por ello la organización llama al país la atención sobre esta cuestión.

Las reglas constitucionales y administrativas (legales) que rigen las relaciones de la administración pública con sus servidores (...)

En México, está vigente el SPC, que a diferencia del servicio civil de carrera, el ingreso no se presenta desde la base o niveles más bajos, es decir, la jerarquía de la organización no es trascendente, “ya que los cambios dentro del

²¹⁶ Vid. Supra., pág. 84.

desempeño a nivel tecnológico como los de la administración de personal condicionan el desempeño público.”²¹⁷

El SPC en México ofrece procesos transparentes de selección, al no tener injerencia la pertenencia a facción política alguna. Además, se distinguen dentro del servicio civil de carrera los niveles político administradores y los gerentes técnicos, lo cual según Cruz Villalobos resulta contraproducente debido a que estos últimos “encargados de llevar a cabo la implantación, seguimiento y evaluación de los distintos programas, cuentan solo con un nivel de distancia”.²¹⁸

El SPC en nuestro país, tiene como principios pilares la meritocracia y la igualdad de oportunidades, como se puede desprender del artículo 2 de la LSPCAPF²¹⁹. La SFP es responsable de dirigir el SPC.

Un acierto por parte de la OCDE en sus recomendaciones, es considerar como limitación del SPC el considerar las capacidades como conocimientos generales, vistos únicamente a través de los grados académicos,²²⁰ pues tal visión no asegura el compromiso de los servidores públicos, es decir, que éstos actúen de manera emprendedora y flexible para lograr los fines del Estado.

En Francia se ha venido gestando como parte de las reformas al respecto de los servidores públicos, la disminución de su número y una revisión de las

²¹⁷ CRUZ VILLALOBOS, Osvaldo, op.cit, pág. 78.

²¹⁸ Ibid, pág. 77.

²¹⁹ Artículo 2.- *El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.*

²²⁰ Ver. OECD (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing. Disponible en Internet: www.oecd.org/dataoecd/39/16/48808023.23., consultado el 12 de mayo de 2012, 9:35 hrs.

normas que regulan el servicio público, buscando la coherencia entre las necesidades de los usuarios y los nombramientos otorgados. La Dirección General de la Administración y la Función Pública (*Direction Générale de l' Administration et de la Fonction Publique*) inclusive, forma parte de los grupos de apoyo de la RGPP.

La Dirección General de Administración y Servicios Públicos, puso en marcha desde el 2009 el programa *Transformation RH*, que incluye una ley sobre movilidad y las carreras profesionales, fruto de un contexto caracterizado por las salidas masivas de empleados jubilados y la toma en cuenta de las aspiraciones de los empleados públicos. Este programa es impulsado en conjunto con la DGME porque representa la modernización de la función pública. Por ello, el Director de la Dirección, François Daniel Migeon expresa que:

Para cada departamento, el proceso está organizado en tres fases (...). En primer lugar una fase de diagnóstico que identifica todas las ocupaciones de un ministerio. Una fase de proyección que cuantifica las salidas que tendrán lugar y se identifican las brechas entre los recursos disponibles y las necesidades. Por último, un trabajo en talleres para identificar la movilidad de interés profesional, que respondan a las necesidades y aspiraciones de los agentes de servicio.²²¹

Las relaciones de la administración pública con empresarios, contratistas, agentes de negocios, técnicos en diversas ramas científicas, artísticas y otras actividades de interés público, incluyendo el contencioso-administrativo

²²¹ Ver *La fonction publique s'engage dans une révolution douce* 30/9/2009. Disponible en internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=847>, consultada el 5 de octubre de 2011, 11:15 hrs.

Este punto tiene relación con el segundo punto tratado, relativo a *todos los principios, normas y medios que atañen a la economía de un país, patrimonio, tributos, finanzas públicas, contenidas en su legislación*, pues se ha visto que los empresarios, sobre todo en nuestro país, reciben un trato prioritario en las facilidades regulatorias para erigir sus empresas, a la luz de la transparencia y acceso a la información, cómo queda de manifiesto en *tuempresa.gob.mx*. Debe recalcar la importancia que el gobierno electrónico tiene para que el gobierno exprese sus directrices y objetivos, y como puente de comunicación entre la administración y los ciudadanos, además de plataforma que plasma quienes son los principales actores en la participación ciudadana; por ello se tomará como criterio para analizar este apartado.

En el portal del PMR, se distinguen los trámites relativos a los investigadores (CONACYT), relativos a la actividad económica del turismo (SECTUR), a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras (SAGARPA), etcétera.

Se evidencia el monitoreo que brinda la COFEMER a actividades de interés público, ya que el Director General de la COFEMER diagnostica y elabora proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos (fracción II del artículo 9 del RICFMR).

En el mismo orden de ideas, el sitio de internet de Francia de *service-public.fr*, distingue entre tipos de oficios, atendiendo el interés público, tales como

agricultores y pescadores, artesanos, artistas, comerciantes o industriales y profesionistas liberales, en la sección de profesionistas del mismo sitio web. Además, en esta misma sección se cuenta con orientación para la formación de empresas, asistencia corporativa, trámites aduaneros en línea y declaración de impuestos en línea, información sobre recursos humanos, normalización, propiedad intelectual, y todo lo necesario para emprender, cesar y ceder los derechos de la actividad empresarial de una determinada corporación.

Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta; (...); prestación de servicios públicos (...).

Las normas y derechos que los particulares tienen frente a la administración, se sostienen *per se* en el pilar de la legalidad, y bajo este se resguardan los demás principios que permiten la contribución del ciudadano administrado, objetivando así a: la eficacia (encuestas en línea, informes, sistemas de gestión de calidad), la transparencia(implica a la LFTAIPG, la rendición de cuentas, la consulta pública, así como los informes de la DGME en Francia y el Barómetro de la calidad de los servicios públicos), la eficiencia(que implica la racionalidad en el gasto público y la equidad, que en la perspectiva planteada entraña la correspondencia entre las necesidades y las acciones gubernamentales para satisfacerlas, entraña la utilidad pública e implica la mejora regulatoria a *grosso modo*. Se usa como herramienta el MCE, regulación y desregulación (vinculadas con la mejora regulatoria en sentido estricto, aunque no propiamente son principios, pero son una constante en los programas de gobierno como la RRBC y el programa MRCA, en México y Francia, respectivamente). Se

comprende también el gobierno electrónico o *e-government*, que es más bien un catalizador tanto de la eficiencia como de la transparencia (interna y externamente de los órganos de gobierno), y no tanto un principio cardinal que los ordenamientos jurídicos deban contemplar como tal (con todo, es una tendencia presente en las políticas públicas de las administraciones públicas, en mayor o menor medida).

Esto es así porque al mismo tiempo la eficacia, la transparencia, la eficiencia, la regulación y desregulación, y el gobierno electrónico, representan la consecuencia histórica del posicionamiento del ciudadano como sujeto al que sirve la administración pública, y al que se le permite participar en los ajustes que ésta necesita para adecuarse a las necesidades actuales de la sociedad mediante la figura de la consulta pública.

Estos nuevos principios, como ya se anotó, son fruto de la evolución histórica del derecho administrativo que ha traído el desprendimiento de la administración pública de la arbitrariedad o incertidumbre jurídica que caracterizó en una etapa temprana a la administración pública en Francia, cuna del derecho que la tutela.

Bonnin(autor visto como el padre del derecho administrativo al haber manifestado sus principios), León Duguit(fundador de la *Escuela del Servicio Público*), Gastón Jèze y Roger Bonnard, pusieron a la luz los principios del derecho administrativo; principios que ostentan su justo título porque se encuentran presentes en la organización de la administración pública actual; es

decir, son perdurables y así confirman el carácter del derecho administrativo como ciencia desde el aspecto organizacional, aún tomando en cuenta su evolución y tomen otros nombres como la eficacia, la transparencia, la eficiencia, la regulación y desregulación, y el gobierno electrónico, pues se encuentran erigidos en el interés público o interés general. El resguardo de estos principios corresponde a organismos desconcentrados como la COFEMER y la DGME, justificando su existencia a la luz de la mejora regulatoria.

Así, ha quedado establecido en este trabajo²²²que: Bonnin hablaba en el siglo XIX del interés público, conservado por la aplicación de las leyes y ejecutadas por la administración pública ya que la acción de gobierno vigila el respeto de la ley como expresión de la voluntad colectiva; que Duguit estableció la importancia de los ciudadanos como dirigentes de la acción del servicio público, donde el Estado debe vigilar la satisfacción de los intereses de los particulares, a través del servicio público y primordialmente la valoración justa de los derechos de los individuos aún contra el Estado; que Jèze ya consideraba la modificación de las reglas de organización y funcionamiento del servicio público para colmar el principio del interés general, además de que consideró primordial el cumplimiento constante y regular de los servicios públicos y que Bonnard afirmaba que los servicios públicos son parte de la organización del Estado.

Quedando explicada la reciprocidad de los principios del derecho administrativo, desde su génesis a la actualidad, se revisarán las administraciones públicas francesa y mexicana a la luz de los principios de esa rama del derecho.

²²² Vid. Supra., págs. 18-28.

La Eficacia en la COFEMER y la DGME: Tanto la COFEMER, como la DGME son organismos de mejora regulatoria que se encuentran dentro del gobierno, (como se advierte especialmente en este capítulo).

En la COFEMER se observa una coordinación más estrecha con los reguladores sectoriales, pues mantiene cierto monitoreo con los reguladores sectoriales agrupados en secretarías de Estado, situación observable en la participación que cada una de éstas tiene en los PMR, por ejemplo, y las opiniones que la COFEMER publica en su página²²³, en el enlace de PMR (reciente, y publicado de manera bienal, por cierto). En cambio, dicha situación no es tan perceptible en la DGME, es decir, es difusa, pues se establece como su ente superior el MPCRE, aunado a que el componente que dirige la DGME es la RGPP, que tiene una relación más directa con los sectores de la administración pública, hace que la participación de la DGME se vuelva un tanto tangencial, al no llevar el reporte (semestral) de los avances de mejora regulatoria por regulador sectorial (con el sistema de semáforos que se ha citado en otro punto de este trabajo).²²⁴

Sin embargo, en ambos organismos, se advierte que no existe una rendición de cuentas periódica al Congreso, sobre el avance de objetivos cumplidos, sino que esa periodicidad se cumple de manera autónoma, a través de los sitios electrónicos de sus respectivas administraciones públicas.

²²³ Que a diferencia de la RGPP y la DGME, contiene estimados económicos de los recursos ahorrados por la desregulación en cada Secretaría, aplicando el MCE.

²²⁴ Ver 5.1.2. El programa Medición y Reducción de la Carga Administrativa (MRCA) y el Barómetro de la DGME

La Eficiencia en la COFEMER y la DGME: La eficiencia representa, indefectiblemente, la relación entre mínimo costo y máximo beneficio; aunque también esta correlación se ha hecho extensiva, pudiendo interpretarse también como: mínimos pasos, máximos resultados.

Además de este hecho, es menester mencionar que, Francia lleva a cabo una política de reducción del gasto público.²²⁵

La política de eficiencia de Francia es más seria que la de México, en vista de que el primero se esmera en la reingeniería de procesos y la supresión de comités, cuando en nuestro país se observa una situación inversamente proporcional: es decir, no obstante que ya se contaba con la SCDA y la SFP y gran número de importantes atribuciones, para manejar la mejora regulatoria, se decidió crear la COFEMER. Además históricamente ya se contaba con la UDE, por ejemplo.

Atribuyo esta situación a dos elementos: el modelo organizacional de la administración pública de América Latina, y el afán de atraer la inversión extranjera.

La Transparencia en la COFEMER y la DGME: La Administración Pública francesa, respecto a la nacional (que aun cuando da acceso a la información pública gubernamental mediante el IFAI, se ha sumado también a la *Alianza para*

²²⁵ Esta reducción del Gasto Público (que busca reducir en 15 millones de euros el gasto público para finales de 2013), se da en el marco de la RGPP, en lo que compete a cada ministerio. Esta reducción tiene cuatro vertientes: Optimizar las compras, suprimir comités administrativos, racionalizar el parque automotriz y racionalizar el parque inmobiliario. Ver *Une administration plus efficace, plus économe*. Disponible en Internet: <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=19>, consultada el 22 de diciembre de 2011, 11:52 hrs.

el Gobierno Abierto²²⁶, lanzada para septiembre de 2011), ha mostrado un atraso en cuanto a la publicación de cifras (importantes para la rendición de cuentas- factible a partir de la verificación de las partidas presupuestales, auditorías, contrataciones, subsidios, remuneraciones mensuales, etc.-), pues es de reciente aparición, la página *data.gouv.fr*²²⁷. Su surgimiento obedece a la propuesta del diputado Franck Riester, de crear una comisión interministerial dedicada a la implementación de una declaración interministerial de datos abierta, en febrero de 2010²²⁸.

La creación de *data.gouv.fr*, busca la (la mejora la relación numérica con el usuario); pues mediante la reutilización de los datos publicados, (con el sustento tecnológico de las aplicaciones para teléfonos inteligentes), se busca conseguir una mayor difusión de esos datos. Es decir, el concepto de transparencia encuentra un nuevo operador: los usuarios mismos.

Las ventajas principales de *data.gouv.fr*, son: la utilización de aplicaciones mediante dispositivos electrónicos, para la reutilización de datos, y la facilidad de consulta de los datos mediante tópicos generales (medio ambiente, seguridad pública, impuestos, etc.).

Sin lugar a dudas, el IFAI debe adoptar medidas similares para promover la transparencia, ya que no se han adoptado las aplicaciones para el uso de

²²⁶ Disponible en Internet: www.opengovpartnership.org, consultado el 2 de diciembre de 2011, 15:41 hrs.

²²⁷ Este sitio aparece el 5 de diciembre de 2011, "après neuf mois de gestation", (después de nueve meses de gestación).

²²⁸ *La France ouvre ses données avec data.gouv.fr*) Disponible en Internet: www.modernisation.gouv.fr, consultada el 17 de diciembre de 2011, 17:30 hrs.

dispositivos electrónicos, y los datos se agrupan por Secretaría y no por tópico, lo cual puede representar en un momento dado un obstáculo a la consulta al no permitirse la agilidad en el proceso.

La Regulación y la Desregulación en la COFEMER y la DGME: Sobre este punto, llamo la atención al hecho de que ha quedado mencionado que en el ámbito regulatorio de que México tiene en su regulación: Decretos, Reglamentos, Circulares, Avisos, Acuerdos, Resoluciones, Normas Oficiales, Lineamientos, Reglas de Operación; mientras que Francia cuenta con leyes, ordenanzas, decretos-ley, decretos, fallos, decisiones, deliberaciones, circulares, instrucciones y avisos²²⁹.

Ambas familias regulatorias se encuentran agrupadas para el acceso al público en las páginas de Internet siguientes: *www.normateca.gob.mx*, y *legifrance.gouv.fr*.

Al respecto de los organismos y programas de mejora regulatoria, la COFEMER y la DGME son organismos creados para el efecto, ya sea mediante la revisión del acervo regulatorio y la tala regulatoria, como se realiza en la COFEMER (las cuales realiza conjuntamente con la SFP,²³⁰) o el enfoque preferencial que se da a la mejora de la regulación, a través de leyes de simplificación, como se da en la DGME.

²²⁹ Vid. Supra., págs. 13, 57 y 71.

²³⁰ Ver:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>, consultado el 22 de julio de 2012, 10:11 hrs.

Esto es porque la administración francesa no quiere dar lugar a que se presente la incertidumbre jurídica en los procesos.

Otra diferencia sustantiva es que la COFEMER se esmera más en la eliminación de las normas internas y el impulso normativo al sector empresarial, mientras que la DGME encamina sus esfuerzos a la simplificación de las normas destinadas a los gobernados de todos los sectores.

El Gobierno electrónico en la COFEMER y la DGME: La página de Internet de la COFEMER se reconoce por la concentración de los *links* del RFTS y de los PMR. Ya se señaló que el sitio www.gob.mx, colma las lagunas que pudieran presentar otros sitios de la administración pública nacional, mientras que las etiquetas de los sitios de la administración pública francesa, la redacción y distribución de la información es muy eficiente.

La distribución de la información es a grandes rasgos, similar en ambos casos, pero en los sitios web de la administración pública francesa, se contiene por etiqueta información más completa y específica. Estos aspectos han sido considerados bajo la óptica de la Arquitectura de la Información, en cuanto al acceso fácil a la información.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Ha quedado evidenciado que los principios que sostenían los autores clásicos de la *Escuela del Servicio Público*, que se traducen tanto en utilidad general (con el tratamiento de ciudadano como ciudadano-cliente) e interés público, sigue vigente en la actualidad, pero traducidos en los principios de la *Nueva Gestión Pública* (eficacia, eficiencia, transparencia, los aspectos de regulación y desregulación y gobierno electrónico), la cual debe aplicarse a la administración pública en el sentido de dar importancia al gobernado, y no en el sentido de dar más importancia al sector empresarial por encima del interés general.

SEGUNDA. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria constituye un exceso en la desconcentración de la administración pública mexicana, porque para la gestión de la mejora regulatoria ya existía la Secretaría de la Función Pública; es decir, no existía la necesidad de crear un organismo para gestionar un solo aspecto de la *Nueva Gestión Pública*, es decir, la regulación y la desregulación y su mejora.

TERCERA. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria fue una reforma tomada “de bulto”, sin que se haya tenido en cuenta la forma de ser del Estado Mexicano, el cual tiene graves problemas de déficit interno. La mayoría de los esfuerzos que se han tomado en mejorar el gobierno han sido en la mejora regulatoria, y no en mejorar la gestión pública, la cual tiene alcances para la gran mayoría de la población, y no sólo para el sector empresarial, lo cual denota que

México sólo busca seguir las directrices que le dictan los organismos internacionales, en este caso, la OCDE.

CUARTA. La Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP) en Francia, constituye un esfuerzo destacable para que la implementación de políticas públicas, como son los trámites y sus regulaciones, sea coherente con la forma de ser del Estado Francés. La DGME, en este aspecto, constituye un respaldo para la aplicación y seguimiento efectivo de las políticas públicas, que involucra sólo la regulación, sino también otros aspectos de mejor gobierno.

QUINTA. Los sistemas administrativos de México y Francia, se inscriben dentro del Derecho Administrativo Moderno, por las características de la *Nueva Gestión Pública* que presentan cada sistema en particular; sin embargo, el Derecho Administrativo Moderno Francés se destaca por la coherencia y apego a los principios de su tradición administrativa, y el seguimiento de las mejoras en sus políticas públicas, no obstante las críticas que ha recibido de la OCDE en los reportes que la misma emite.

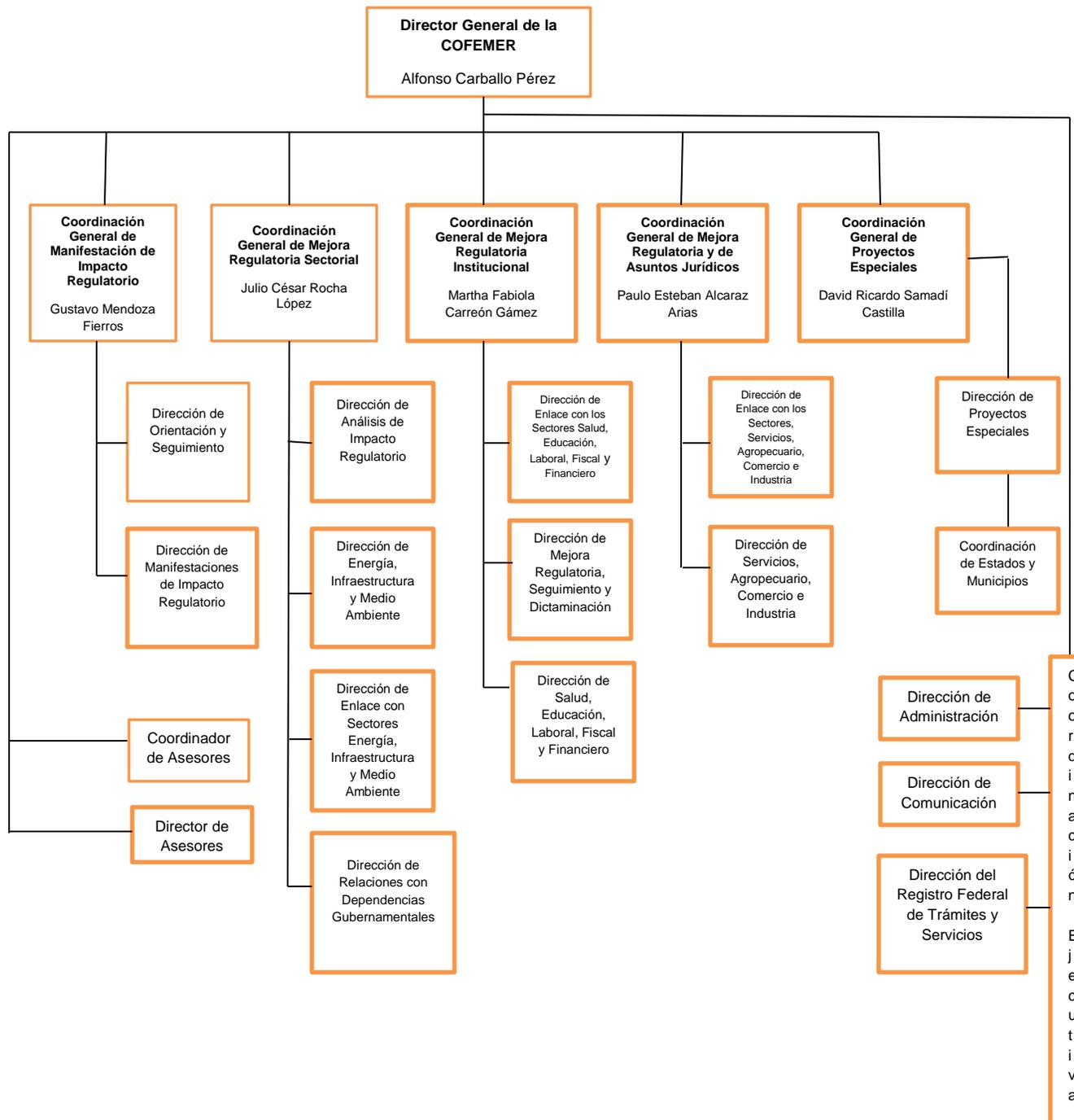
SEXTA. El Derecho Administrativo Moderno en Francia, se ha orientado más a incluir aspectos de la *Nueva Gestión Pública* como racionalización (a través de la supresión de comités y optimización de las compras de gobierno), satisfacción del usuario, calidad de los servicios, motivación al cambio, reingeniería de procesos, en la *Nueva Gestión Pública* o Modernización. En México, se ha enfocado en la medición de costos y beneficios, (mediante el uso de la Calculadora de la MIR), y los aspectos más importantes como la satisfacción del

usuario, calidad de los servicios, motivación al cambio, reingeniería de procesos o configuración, se han dejado tangencialmente al manejo de la SFP, que encuadra programas de mejora de gestión más bien débiles por falta de *Marketing Social*.

SÉPTIMA. El Comité de seguimiento de la RGPP, los informes y el Barómetro de la calidad de los servicios y la MRCA, son factores que manifiestan direccionalidad en la estrategia de mejora de la gestión gubernamental, es decir, liderazgo en los cambios de la gestión, y otorga legitimidad al organismo frente a los gobernados, porque se cumple con la acción esperada por estos. En cambio, la falta de dirección y seguimiento de las estrategias en la implementación de las políticas públicas en México, (por ejemplo, los Programas Bienales de Mejora Regulatoria, el Programa de Mejora de la Gestión), hace que los usuarios sigan percibiendo a los entes administrativos como lastres en la vida ciudadana, lo cual revela también una falla en el manejo del *Marketing Social*.

OCTAVA. Los modelos de organización administrativa en México, tienen que ser más flexibles, menos jerarquizados y burocratizados, para lograr dos objetivos: que los servidores públicos adquieran competencias que les permitan salvar situaciones no reguladas en la ley (transmitiendo dinamismo y adaptabilidad a las agencias gubernamentales a las que pertenecen), basándose en la voluntad de obtención de resultados para el usuario, y que la interacción del ciudadano con la administración sea más estrecha.

ANEXO A. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COFEMER



Fuente: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?met hod=showOrganigrama&_idDependencia=10141

ANEXO B. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT)



Fuente: www.modernisation.gouv.fr

ANEXO C. CUADRO COMPARATIVO DE LA COFEMER Y DGME.

Aspectos organizacionales y jurídicos.	COFEMER	DGME
Naturaleza Jurídica	Organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía.	Órgano de la Dirección del Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y de la Reforma del Estado.
Año de creación.	2005	2000
Ordenamiento legal que lo crea	Decreto N ° 2005-1792 del 30 de diciembre de 2005, con el que se crea la Dirección General de la Modernización del Presupuesto del Departamento de Estado, las Cuentas Públicas y la Reforma del Estado.	Decreto para reformar el Título Tercero, Artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Composición General.	Se compone de un Director General y seis coordinaciones: I. Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial; II. Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos; III. Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional; IV. Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; V. Coordinación General de Proyectos Especiales, y VI. Coordinación Ejecutiva	Se compone de un Director General; además de tres departamentos: el departamento de servicios a particulares, el departamento de servicio a empresas y el departamento de servicio para gobiernos locales y asociaciones. Tres misiones transversales que dependen directamente del Director de la DGME: la misión de apoyo, la misión de relaciones internacionales y la misión de comunicación. Tres servicios: de Proyectos, de Consultoría y de Innovación.
Facultades y Poderes	Promoción de la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones.	Promoción de la modernización de procesos interdepartamental, mejorando el servicio público, con eficiencia y movilización de los servidores públicos.

ANEXO D. ÓRGANOS DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN FRANCIA Y MÉXICO.

Elementos de Mejora de la Gestión Pública	Francia	México
Órgano encargado de mejora de la gestión pública	La Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP), con la ayuda de la DGME y la Dirección de Presupuesto (DB).	La Secretaría de la Función Pública (SFP), a través de la Subsecretaría de la Función Pública.
Función de órganos de la mejora regulatoria.	Coordinación y asistencia a los departamentos para cumplir con los lineamientos de la RGPP. Promoción del Gobierno electrónico.	Promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad
Dirección de los órganos encargados de mejora de la gestión.	A cargo del Consejo de Modernización de Políticas Públicas, dirigido por el Presidente de la República.	El Consejo de Mejora Regulatoria, que asiste al titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

ANEXO E. ELEMENTOS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA Y MÉXICO.

Elemento	Francia	México
EFICACIA	Programa <i>Oscar</i> , operado por DGME. Calcula los costos en tiempo y dinero en los procesos. Aplicado solamente a los ciudadanos en el extranjero, plantea expectativas de eficacia para aplicarse a otros sectores.	Programa Anual de Evaluación (PAE), operado por la SFP. Se evalúa en procesos, diseño, consistencia y resultados.
EFICIENCIA	La DGME busca controlar los costos, optimizando los procesos.	Se busca la medición del costo-beneficio.
Forma de llevarse a cabo	Supresión de órganos administrativos.	Tendencia a la desconcentración administrativa, para controlar la eficiencia de otros órganos.
TRANSPARENCIA	<i>Le réseau de la modernisation de l'Etat</i> (La red de modernización del Estado), que incluye artículos informativos, informe de resultados, implementación de las propuestas ciudadanas sobre la simplificación, etc.	El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).
REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN	Criterio regulado por la DGME	Criterio regulado por COFEMER
Criterio	Se basa más que nada en la simplificación de la ley y regulaciones.	Se basa en la revisión de acervo, su mejora y eliminación.
Sitios web donde se concentran las regulaciones	www.legifrance.gouv.fr	El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y Normateca.
GOBIERNO ELECTRÓNICO	Sitios principales: www.ensemble-simplifions.fr , www.mon.servicepublic.fr	Sitio: www.cofemer.gob.mx y www.gob.mx

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas:

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.

Arellano David, Caballero Enrique y Arturo del Castillo (Coords.), *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público: Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. Sección de obras de Administración Pública, FCE, México, 2004.*

Baca Olamendi, Laura (y otros), *Léxico de la Política*, FCE, México, 2000.

Báez Martínez Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, 2ª ed., México, 1997.

Bañón i Martínez, Rafael (Comp.), *La evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid, 2003.

Béjar Rivera, José Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª ed., Oxford University Press, México, 2007.

Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública. (Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero)*, 1ª ed., FCE, México, 2004.

Carpizo Jorge y Carbonell Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

Cassese Sabino, *Las Bases del Derecho Administrativo*. Colección Estudios. Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed. en español, Madrid, 1994.

Cruz Villalobos Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*. 1ª ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Mayo 2009.

Delgadillo Gutiérrez Luis H. y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.

Duguit, León, *Soberanía y Libertad* (Traducción y Prólogo de José G. Acuña), Príncipe, 16, Madrid, 1924.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo: Servicios Públicos*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995.

-----, *Derecho Administrativo y Administración Pública*. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 2008.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª ed., Editorial Porrúa, México, 2006.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 55ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.

González González, Mauricio, *Trámites en línea*. 1ª ed., Alfaomega Grupo Editorial S.A. de C.V., México, 2009.

Guerrero Omar, *Principios de Administración Pública*, Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública (1997)2000(nueva edición).

Harmon Michael M. y Mayer Richard T, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. (Estudio introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes), 1ª ed., FCE, México, 1999.

Larrañaga Pablo, *Regulación: Técnica jurídica y Razonamiento económico*. 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2009.

Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo 1er. Curso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2004.

Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, 1ª ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Metcalf Les y Richards Sue, *La Modernización de la gestión pública*. Serie Administración General. Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1ª ed. En español, Madrid, 1989.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., FCE, México, 2007.

OECD (2003) Policy Brief: The e-government imperative: main findings OECD, Paris, 2003

OCDE, (2007/2008) *The OECD. 2007/2008*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008.

- OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD, Paris, 2010.
- OECD (2004) Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria: avances de la implementación en México (síntesis)
- Olivos Campos, José René (Coordinador), *La Administración del Estado Contemporáneo*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2009.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
- Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I (Parte General)*, 16ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia y Administración: tres estudios*. Serie Administración General. Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1ª ed., Madrid, 1995.
- Ramírez Hernández, Fernando, *La política de competencia y el proceso de regulación en México*.
- Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano Primer Curso*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2009.
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1ª ed., Oxford University Press, México, 2008.
- Sánchez González, José Juan, *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*, 1ª ed., Plaza y Valdés Editores, México, 2001.
- Schmidt-Assman, Eberhard, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Instituto Nacional de Administración Pública. s/e, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2003.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, 24ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.
- Vélez Valdés Mariana, *El Gobierno Electrónico como instrumento de mejora en la Administración Pública: el sistema nacional e-México*, Tesis para obtener el grado de maestra en gobierno y asuntos públicos, UNAM, México, 2006.
- Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, 9ª ed., Temis S.A, Bogotá, 1987.
- Varios autores. *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982

Fuentes Legislativas (vigentes)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Competencia Económica

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Seguridad Social

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Reglamento Interno de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio.

Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012, publicado el 2º de julio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo para la difusión y transparencia del marco normativo interno de la gestión gubernamental, emitido en conjunto por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Secretaria de la Función Pública.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Décret n° 2010-445 du 30 avril 2010 modifiant le décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Enciclopedias

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VIII, 2ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2004.

Revistas

Aguilera Portales Rafael y Espino Tapia, Diana R., “Repensar a León Duguit ante la actual crisis del Estado Social”, *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, No. 12, julio de 2010.

Campuzano Paniagua, Gabriel, “La necesidad de transparencia en la Administración Pública mexicana”, en *RAP* No. 107, Vol.38, No. 1., Instituto Nacional de Administración Pública, México, enero-abril de 2003.

Castelazo, José R., “La Gestión Pública de la Transparencia”, en *RAP* No. 107, Vol. 38, No. 1., Instituto Nacional de la Administración Pública. México, enero-abril de 2003.

Limón Rojas, Miguel, “La Modernización de la Administración Pública: Participación ciudadana y transparencia”, en *RAP* Número 82, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, Enero- Junio 1992.

Mendoza Cruz, Luis, “Modernidad, gestión pública y autonomía de gestión”, en *Pluralidad y Consenso*, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, Año 1, Núm. 4, Agosto 2008.

Penagos Gustavo, “Nuevas tendencias del derecho administrativo a principios del siglo XXI” *Vniversitas*, número 106, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, diciembre 2003

Notas Periodísticas

“Reforma Regulatoria “base cero”, prioridad para FCH”. *El Economista*, México, 12 de enero de 2010.

“México debe avanzar en mejora regulatoria: OCDE”. *El Economista*, México, 5 de mayo de 2010.

Páginas de Internet

www.cofemer.gob.mx

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89>

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=111>

www.cofemer.gob.mx/APF/Instructivo_Calculadora.docx

www.cofemer.gob.mx/APF/Manual_MIR.doc

www.cofemertramites.gob.mx/intranet/cofemertramites/cofemerwebsite/cwMir.asp?PageID=14

<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=41>

<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>

www.cofemermir.gob.mx

<http://cuarto.informe.gob.mx/resumen-ejecutivo/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/>

<http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/comunicados/6462-reconoce-ocde-compromiso-del-gobierno-de-mxico-con-la-mejora-del-marco-regulatorio>

www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/gobierno-mas-cercano.html#1>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/sed.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/pae.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/pmg.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/manuales.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/evento-01.html>

www.gob.mx

www.ifai.gob.mx

www.normateca.gob.mx

www.omarguerrero.org

portaltransparencia.gob.mx

www.rupa.gob.mx

www.tuempresa.gob.mx

www.ventanillaunica.gob.mx

www.data.gouv.fr

www.ensemble-simplifions.fr

www.legifrance.gouv.fr

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ensemble-simplifions/index.htm>

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/optimiser/index.html>

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/adapter/index.html>,

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/index.htm>

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/ameliorer/index.htm>

<http://www.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP.pdf>

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/ameliorer/le-barometre-de-la-qualite-des-services/index.html>

http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/ReferentielMarianneV2log_10_mai_08.pdf

http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/DGME_Plaquette_01.04.10.pdf

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ensemble-simplifions/la-simplification-des-demarches-administratives-continue/index.html>

www.mon.service-public.fr

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=comprendre>

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/approfondir/la-revision-generale-des-politiques-publiques-rgpp.html>

www.rgpp.modernisation.gouv.fr

www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP- en pratique def-sept08.pdf

<http://www.modernisation.gouv.fr/piliers/simplifier/ameliorer-la-loi-et-le-droit/oscar-au-service-des-etudes-dimpact/index.html>

[http://www.sip.gob.mx/arquitectura-informacion/101-arquitectura-de-informacion,](http://www.sip.gob.mx/arquitectura-informacion/101-arquitectura-de-informacion)

<http://www.service-public.fr/langue/espanol/001451.htm>

www.service-public.fr

www.oecd.org

www.opengovpartnership.org